

Situación del Derecho a la Vivienda en el Perú

Balance del período 2003-2006, desde la perspectiva de la sociedad civil, tres años después de la misión cumplida en el Perú por el Sr. Miloon Kothari, Relator Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada como Parte Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado.

El presente informe fue redactado por un equipo integrado por los profesionales y las instituciones que se mencionan a continuación:

Carlos Escalante Estrada (CENCA), coordinador del informe

Mar Pérez (CNDDHHH)

Esther Álvarez Estrada (CENCA)

Jesús Quispe Romero (CENCA)

Carmen Robles Arana (SEA)

Carmen Rosa Uceda Brignole (CEPROMUR)

Paul Maquet-Makedonski Francesqui (CENCA)

Paul Ernesto Maquet-Makedonski Valdeavellano

Luz María Sánchez Hurtado (ESTRATEGIA)

Diseño y diagramación: Romy Kanashiro & Omar Gavilano

Edición: Carlos Landeo

Derechos reservados.

Hecho el depósito en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-04660

Primera edición, marzo 2008

Tabla de contenido

Presentación	4
Resumen ejecutivo	9
I. Antecedentes	15
II. Monitoreo de la implementación de las recomendaciones del relator especial	23
• Enfoque de derechos humanos y no discriminación	23
• Reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda	32
• Participación de la sociedad civil y de actores distintos al gobierno	33
• Coordinación con otras políticas sectoriales desde un enfoque de derechos humanos	37
• Equidad de género	38
• Protección de residentes en edificios históricos y ruinosos	42
• Pobreza y financiación de viviendas	47
• Producción de viviendas de interés social	64
• Vivienda rural	67
• Saneamiento legal	69
• Desalojos	74
• Asistencia de emergencia	77
• Empresas privadas, globalización y derecho a la vivienda	83
• Privatizaciones	93
III. Anexos	99

Presentación

Ya en el año 1993 la Declaración y el Programa de Acción de Viena, elaborados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, señalaron que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”. Es decir, no cabe hablar de verdadero desarrollo cuando el crecimiento económico no va acompañado de una ampliación de las libertades humanas, a través de la organización democrática de la vida social y el respeto a los derechos humanos.

Más de una década después, el concepto de desarrollo predominante en nuestro país, plasmado en las políticas públicas, y ensalzado en los medios de comunicación masivos, corresponde a un esquema fragmentario, que lo identifica con el mero crecimiento macroeconómico. Así, mientras que el gobierno proclama los éxitos de su gestión económica, expresados en un crecimiento del 9%, la pobreza sólo ha disminuido en 5 puntos, y la pobreza extrema en 2,4 puntos.

En este contexto, la pobreza y la desigualdad son interpretadas como producto de la fatalidad, y no como vulneraciones sistemáticas de los derechos humanos resultado del incumplimiento de la obligación primigenia del aparato estatal: garantizar el respeto a la dignidad humana.

El derecho a la vivienda adecuada no escapa a esta dinámica general, de forma que las autoridades competentes en la materia y los beneficiarios de los limitados programas sociales que se desarrollan en este ámbito interactúan en una dinámica más propia de un sistema asistencialista que de una auténtica ciudadanía habitacional.

Pese a ello, debemos tener en cuenta que cuando hablamos de vivienda adecuada estamos hablando de un derecho humano cuyo correlato son auténticas obligaciones del Estado. A nivel normativo, si bien la modificación constitucional efectuada en el año 1993 por el régimen dictatorial de Alberto Fujimori cercenó el capítulo social de nuestra carta magna, el Perú está obligado por varios instrumentos internacionales¹ a respetar, promover y proteger el derecho a la vivienda adecuada.

1 Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, etc.

Sin embargo, como sucede con el resto de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), el Estado suele escudarse en la existencia de limitaciones presupuestarias para eludir sus obligaciones con relación al derecho a la vivienda adecuada.

Pero el carácter progresivo del cumplimiento de los DESC no impide que existan obligaciones que el estado debe cumplir **de forma inmediata**, independientemente de los recursos disponibles. Entre estas obligaciones cabe destacar:

- La obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para la satisfacción de este derecho. Cuando hay muchas personas que viven en la pobreza, se presume que el estado está violando sus obligaciones y debe demostrar que está fuera de su capacidad la posibilidad de cubrir las necesidades de las personas afectadas.
- La prohibición de retroceso, es decir, no se pueden tomar medidas que empeoren la situación del derecho a la vivienda.
- La obligación de no discriminación, que implica adoptar medidas para erradicar los factores que provocan una desigual posibilidad de acceso a la vivienda adecuada y tierras por parte de grupos en situación de vulnerabilidad, como las mujeres o los pueblos indígenas.

Por otra parte, el significado del derecho a la vivienda adecuada va más allá de un techo y cuatro paredes, y su contenido esencial está integrado por los siguientes elementos²:

- Seguridad jurídica de la tenencia, con protección frente a los desahucios.
- Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, como agua, electricidad, instalaciones sanitarias, centros educativos, centros de salud, etc.
- Habitabilidad. La vivienda deberá ser segura, protegiendo de las inclemencias climatológicas, los riesgos para la salud y los derivados de desastres naturales, entre otros.
- Asequibilidad y gastos soportables, que no impidan la satisfacción de otras necesidades básicas.
- Ubicación adecuada que permita el acceso a lugares de empleo, libre de contaminación.
- Adecuación cultural.

Adicionalmente, dada la interdependencia propia de los derechos humanos, las vulneraciones del derecho a la vivienda repercuten necesariamente en los demás,

2 Ver Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

y viceversa. Así, el accionar del Estado en el campo del derecho a la vivienda adecuada está también estrechamente vinculado a sus obligaciones con relación a otros derechos humanos. Por ejemplo, no cabe duda de la repercusión que tienen las condiciones habitacionales sobre la salud de las personas, sobre su vulnerabilidad frente a la delincuencia, sobre su intimidad, etc. Incluso la vulneración del derecho a la vivienda a través del desplazamiento forzado de poblaciones genera vulneraciones del derecho a la educación cuando no se disponen alternativas de escolarización para los niños reubicados.

El alcance de las obligaciones estatales con relación al derecho a la vivienda, según las hemos descrito, contrasta notablemente con la situación encontrada por el Relator sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada en su visita al Perú, realizada en el año 2003. Aunque no vamos a detenernos aquí en las apreciaciones concretas del Relator, sí debemos destacar que la situación habitacional del Perú fue calificada por el Relator como “muy grave”.

Pasados más de cuatro años de la visita del Relator, tal como lo demuestra la situación en Ica, la cual evidencia la escasa capacidad del estado para brindar una respuesta pronta y adecuada, este panorama de vulneración de derechos sigue siendo una realidad cotidiana en el país. Incluso cabría señalar que el actual gobierno ha dictado varias normas que vulneran la prohibición de retroceso en la protección del derecho a la vivienda, por ejemplo mediante la reciente promulgación de los Decretos Supremos 1015, 1064, 992 que precarizan aún más la seguridad jurídica en la tenencia de tierras por parte de las comunidades campesinas y nativas en el país.

Pero más allá de constatar la falta de vigencia del derecho a la vivienda adecuada en el Perú, la visita del Relator constituyó una importante oportunidad, al ofrecer propuestas concretas para superar esta situación. Por ello, el informe emitido por el Relator como resultado de su visita constituye un valioso instrumento para la vigilancia de las políticas públicas en el sector. El texto que presentamos constituye un primer esfuerzo realizado en este sentido desde la sociedad civil y esperamos que contribuya a generar espacios de dialogo con el estado para superar la grave situación descrita por el Relator que, según el informe que sigue, se mantiene en lo fundamental.

RONALD GAMARRA
Secretario Ejecutivo

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos



Resumen ejecutivo

Por invitación del Gobierno del Perú, el señor Miloon Kothari, Relator Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada como Parte Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado, efectuó una misión al Perú del 3 al 15 de marzo de 2003. El propósito general de la misión del Relator Especial era analizar el nivel de realización del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos en nuestro país, con especial atención a los principios de igualdad entre los sexos y de no discriminación. Tres años después de la visita del Relator Especial, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos encargó al Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna la elaboración de un informe con el propósito de efectuar un balance sobre lo avanzado por el Estado peruano en el cumplimiento de las recomendaciones del Relator.

En términos generales encontramos que, en estos casi cuatro años, se han materializado pocos avances sustantivos respecto del cumplimiento de las recomendaciones planteadas por el Relator para la realización del derecho a una vivienda adecuada en el Perú:

Respecto a la recomendación general realizada por el Relator de abordar los problemas del sector vivienda en base a un enfoque holístico, de derechos humanos y de no discriminación, encontramos tanto en el Gobierno del Presidente Toledo como en el liderado actualmente por el Partido Aprista la prevalencia de un enfoque de mercado y una gestión sectorial en perjuicio de una perspectiva holística de derechos humanos.

Con respecto al reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda, desde el informe del Relator a la actualidad, no se ha logrado avance sustantivo más allá de las iniciativas de la sociedad civil. La comisión de vivienda del Congreso manifiesta que no existe iniciativa referida a la incorporación del derecho a la vivienda a la Constitución.

Con relación a la participación de la sociedad civil y otras partes interesadas en el proceso de formulación de políticas, encontramos que tanto en el Gobierno de Toledo como en lo que va del Gobierno de García no se han establecido canales claros de participación de la sociedad civil mas allá de la Comisión Consultiva del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Ni para la formulación del Plan Nacional de Vivienda “Vivienda Para Todos”: Lineamientos de Política 2006-2015 (14 de marzo de 2006), ni en la reformulación de los programas Mi Vivienda y Techo Propio en el segundo semestre del 2006 se estableció un proceso participativo que permitiera recoger la opinión de los diferentes actores involucrados en la problemática de la vivienda.

Con respecto a la coordinación de la política nacional de vivienda con otras políticas sectoriales desde un enfoque de derechos humanos, el Estado Peruano ha cumplido con elaborar el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 (PNDDHH) como instrumento privilegiado de articulación de las políticas públicas, incluyendo específicamente el derecho a la vivienda, aprobándolo por Decreto Supremo N° 017-2005-JUS. Sin embargo, cabe mencionar que el Gobierno del Presidente Toledo tomó la decisión política de formular el PNDDHH sólo después de plantearse una acción de cumplimiento por parte de la sociedad civil, en el año 2004, y que el sucesivo Gobierno del presidente García considera que el plan no goza de suficiente legitimidad, que es preciso someterlo a nuevas consultas y aprobarlo por ley.

Desde la venida del Relator se han promulgado algunas leyes que promueven la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer tales como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010, que contempla específicamente el tema de vivienda en su objetivo estratégico y la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28983, marzo del 2007); pero estos instrumentos son todavía bastante generales y distan mucho de conformar una política específica que defienda el derecho de la mujer a la vivienda y a la tierra, a pesar de que muchas familias de asentamientos humanos, barrios tugurizados y áreas rurales son conducidas por mujeres.

Luego del informe del Relator Especial, no se han promulgado nuevas normas ni se han implementado políticas específicas que hayan tenido como objetivo principal la protección de arrendatarios pobres contra desalojos y mejorar sus condiciones de vida, más allá del lanzamiento de un programa específico como “Mejorando Mi Quinta”, que incluye la propuesta de crear un Bono de Destugurización. Más bien se promulgó en el 2004 la Ley 28296, “Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación”, que ampara legalmente el despoblamiento de los centros históricos del país; y, recientemente, funcionarios de la Municipalidad de Lima Metropolitana precisaron que el Plan de Renovación Urbana del Centro Histórico considera la demolición de 30 mil viviendas, lo cual podría constituir una amenaza de desalojo para los residentes precarios.

El balance de los principales programas de vivienda en actual ejecución (Mi Vivienda y Techo Propio) revela que no se ha prestado debida atención al sector más necesitado de la población. En tanto que Mi Vivienda utilizó 600 millones de dólares del FONAVI para financiar operaciones crediticias de la banca privada a favor de sectores medios de la población, los programas orientados a los sectores populares han tenido que recurrir al endeudamiento internacional, a través del BID, por un monto de 75 millones de dólares en su primera fase. Cabe mencionar, sin embargo, que durante el actual régimen se está poniendo mayor énfasis en la atención a segmentos sociales anteriormente no priorizados mediante el relanzamiento del programa Techo Propio que incluyó el incremento del Bono Familiar Habitacional y la creación del Programa Mi Hogar.

La política de vivienda no se ha centrado en el reconocimiento y el apoyo al proceso de producción de viviendas de interés social, ni en el apoyo a formas organizadas de vivienda de interés social como las cooperativas. Los programas oficiales han sido diseñados con un enfoque empresarial inadecuado para solucionar las deficiencias de habitabilidad de las viviendas y barrios precarios. El gobierno no ha establecido mecanismos financieros para que sectores de menores ingresos puedan tener acceso a los planes de micro crédito, mientras las altas exigencias de la Superintendencia Nacional de Banca y Seguros dificultan enormemente la intermediación de recursos públicos por parte de las instituciones de micro financiamiento.

Las poblaciones rurales mayoritariamente carecen de condiciones mínimas de albergue y salubridad, y están expuestas a diversas amenazas de desastre, como inundaciones, derrumbes, sequía, friaje, etc. A pesar de ello, la vivienda rural no ha tenido ni se le ha prestado la misma importancia que a la vivienda urbana. Uno de los pocos esfuerzos gubernamentales en este campo ha sido el programa Mejorando Mi Pueblo.

La política y la práctica de concesión de títulos no han sido revisadas en sus aspectos fundamentales. Se mantiene una gestión centralizada en un organismo del gobierno central (COFOPRI), así como un enfoque de defensa irrestricta del derecho de los propietarios, que muchas veces colisiona con el derecho a la vivienda de los pobladores como derecho humano inherente a toda persona. Sin embargo, se han promulgado algunas normas que favorecen la regularización de las ocupaciones informales, aunque sin asignar recursos para su implementación, tales como la Ley 28687 (de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos y su Reglamento del título I), la Ley de Permuta N° 28576 y su reglamento aprobado por D. S. 029-2006-EF.

En nuestro país no existe política pública para impedir los desalojos. Las normas defienden la propiedad privada. Las instituciones que debieran tutelar el derecho de los poseedores de asentamientos humanos, defienden al propietario privado; COFOPRI, al hacer el estudio de títulos para formalizar la posesión, a veces identifica propietarios que ni siquiera recuerdan que tenían tales propiedades, generando conflictos con los poseedores. A pesar de la recomendación del Relator, no se ha evaluado a fondo la política y las prácticas actuales en materia de desalojos; por ello vemos jurisprudencia contradictoria en similares casos judiciales de desalojo.

La situación general de la vivienda y los fenómenos naturales que afectan a poblaciones generalmente pobres, obligan a diseñar e implementar una política de prevención y atención de desastres. Si bien se ha avanzado algo al respecto, el camino por recorrer es aún muy largo. Algunos avances se han logrado en el plano de la organización general del Sistema Nacional de Defensa Civil, el planeamiento nacional y el diseño de algu-

nos instrumentos locales. Sin embargo, los programas humanitarios de vivienda para poblaciones en riesgo se centran en la emergencia; las soluciones permanentes demoran mucho en concretarse, como ha quedado demostrado en el sismo ocurrido en el sur del país el 15 de agosto del 2007. Cuatro meses después, todavía no se han recogido totalmente los escombros y no se han reparado los hospitales afectados, ni las escuelas dañadas; sólo se han colocado algunos módulos de vivienda y la reconstrucción en general recién se inicia y avanza con lentitud

El estado no ha actuado con la debida celeridad para mitigar de manera eficaz la crisis de alojamiento y de tierra suscitada por la actuación de las empresas, tal como señala la recomendación “I” del Relator Especial. La actitud de las autoridades peruanas frente a la minería está íntimamente ligada al aprovechamiento de las oportunidades de inversión y el alto precio de los minerales en el mercado internacional, bajo el supuesto de que tal inversión traerá empleo y mejorará las condiciones de vida y la necesidad de consolidar la imagen del Perú en el mundo empresarial como un país fiable para la inversión extranjera. Con este enfoque, la política se orienta a aminorar el efecto de los conflictos con las comunidades, antes que anticiparse a ellos; y a evitarlos mediante la aplicación estricta de las normas de protección ambiental. Es más, el Gobierno presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 1640, que declara de interés nacional 20 proyectos mineros, a pesar de que en varios de ellos hay conflictos por contaminación, como en Majaz (Piura), Quellaveco (Moquegua) y Tía María (Arequipa); o reclamos financieros, como en Michicallay (Cajamarca) y Las Bambas (Apurímac).

En los últimos años, el Estado ha venido asumiendo las políticas de saneamiento impulsadas por organismos internacionales, como el BID y el Banco Mundial, referidas a la participación del sector privado en la operación de las Empresas Prestadoras de Saneamiento (EPS). Desde la sociedad civil, el Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna para Todas y Todos piensa que el Estado no ha procedido con la debida diligencia. Al contrario, ha habido una tendencia a demorar las inversiones necesarias para ampliar o mejorar el acceso al derecho humano fundamental al agua, como en el intento de privatizar SEDAPAL. Algo similar ocurrió en el caso de Tumbes, donde finalmente se concesionó el servicio a la

transnacional LATINAUGAS. En el caso de SEDAM Huancayo, un largo proceso de movilización social logró anular la concesión otorgada por el Concejo Provincial anterior.

I. Antecedentes

Propósito de la Misión

Por invitación del Gobierno del Perú, el Relator Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada como Parte Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado efectuó una misión al Perú del 3 al 15 de marzo de 2003. El propósito general de la misión del Relator Especial era analizar el nivel de realización del derecho a una vivienda adecuada y otros derechos conexos en nuestro país, con especial atención al principio de igualdad entre los sexos y al principio de no discriminación. También procuró entablar un diálogo entre el gobierno, la sociedad civil, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales para hallar soluciones pragmáticas y determinar las mejores prácticas en su ámbito de competencia.

Descripción del proceso de acompañamiento

Para promover y organizar la visita del Relator Especial se organizó un Grupo Impulsor conformado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Comité de Campaña por el Derecho a la Vivienda Digna (integrado por el Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA), ESTRATEGIA, el Grupo de Iniciativas Urbanas (GIU), CIUDAD y SEA; el Centro de Investigación, Documentación y Asesoría (CIDAP), la Plataforma Peruana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, la Coordinadora Vecinal para la Renovación Urbana y Defensa de Inquilinos y Ocupantes - UPIH Huáscar, la Organización de Afectados por el Anillo Vial de San Juan de Lurigancho, UVE DIDRU, el Frente de Integración de los pueblos del Zapallal (FRIDPEZ) y la Asociación de Consumidores y Usuarios (ACYU).

El Grupo Impulsor trabajó activamente en la concreción de la visita, el diseño de la agenda, la difusión de los objetivos de la misión entre las

organizaciones populares, la documentación de los casos más graves de violación del derecho a la vivienda, la organización de las visitas a los barrios populares de Lima y provincias, y la elaboración de insumos para el informe del Relator.

La misión dio lugar a una serie de entrevistas y debates sobre el problema de la vivienda con autoridades nacionales, regionales y locales, así como con las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales.

Proceso de elaboración del informe de seguimiento

Tres años después de la visita del Relator Especial, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos encargó al Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna la elaboración de un balance sobre lo avanzado por el Estado peruano en el cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Relator.

La redacción de los informes preparatorios fue encargada a diversos miembros del Comité de Campaña; el seguimiento y revisión quedó a cargo del coordinador del Comité. Participaron en el proceso las siguientes instituciones: Instituto de Desarrollo Urbano (CENCA), Servicios Educativos El Agustino (SEA), Centro de Promoción Urbana (CEPROMUR), Centro de Investigación Acción para el Desarrollo Urbano (ESTRATEGIA), Asociación de Promoción para el Desarrollo Social (APDES), Foro Ecológico, Federación de Organizaciones Vecinales de Lima y Callao (FOVELIC), Asociación de Damnificados del Asentamiento Humano 9 de Octubre (ADIA), FENTEP, Comité Local de la Campaña de Vivienda Digna de La Oroya. A ellas se sumaron profesionales vinculados a la defensa del derecho a la vivienda y la calidad de la vida urbana en el Perú.

Perú: 2003-2006: Contexto sociopolítico

El contexto sociopolítico del Perú, desde la visita del Relator a la fecha, se caracteriza por varios procesos que grafican las desconexiones entre la escena oficial y sus discursos triunfalistas con los sucesos de la vida real, donde los conflictos y la lucha de intereses se expresan, a veces, dramáticamente. En tal escenario, se observan ciertos avances en el aspecto

normativo, sin el debido correlato financiero y organizativo, e iniciativas que merecen observarse con detenimiento.

Son seis los procesos identificados:

- La formulación y reajustes de la política de vivienda.

Desde su diseño inicial y la fase de implementación, siguiendo un enfoque de mercado, aunque incorporando un componente de subsidio a la demanda, con el objetivo central de facilitar el acceso de segmentos sociales a pequeños núcleos básicos. Desde el inicio, el énfasis se puso en la construcción de vivienda nueva para sectores medios, como mecanismo dinamizador de la actividad inmobiliaria, para lo cual se colocaron recursos públicos en bancos privados. Como resultado de esa política, el sector construcción creció sostenidamente¹, aunque ello no haya dado como resultado la disminución significativa del déficit de vivienda².

Durante el presente régimen se ha incrementado el monto del subsidio del Bono Familiar Habitacional a 13,400 soles, y se ha creado el nuevo programa Mi Hogar, que ofrece productos más baratos que Mi Vivienda (para mayor detalle, ver acápite 7 sobre Pobreza y financiación de viviendas).

Paralelamente a este proceso impulsado desde el Poder Ejecutivo, el Parlamento dictó una serie de normas –unas con orientación populista y otras, más bien, neoliberales– relacionadas con:

1 El sector construcción creció 5.1% entre el 2003 y el 2005, y 14.7% en el 2006.

2 Tal como lo reconoce el Plan Nacional de Vivienda para Todos: Lineamientos de Política 2006-2015, en su acápite 1.5 Limitaciones.

- a) El Banco de Materiales, permitiéndole condonar deudas en caso de contingencia grave, así como reestructurar deudas que se encontraban en mora al 30 de junio del 2004³;
- b) El FONAVI, abriendo la posibilidad de resarcir la situación de los antiguos aportantes. En septiembre del 2007 el Tribunal Constitucional falló a favor de que se realice en los próximos meses un referéndum nacional para ver si es viable o no un proyecto de ley (pendiente desde 2003) que plantea la devolución del dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron en la conformación de este fondo.
- c) El Fondo Mi Vivienda, convirtiéndolo en una sociedad anónima con carácter de empresa estatal de derecho privado, lo cual le permite emitir bonos, y con ello una mayor participación del sector privado en el mercado de capitales hipotecarios⁴.
- d) Recientemente, en septiembre del 2007, se ha promulgado la ley 29090 (Ley de regulación de habilitaciones urbanas y edificaciones), que ha recibido fuertes críticas por abrir la posibilidad a convalidar la informalidad en las habilitaciones y edificaciones urbanas.
- Las marchas y contramarchas en relación a la política de suelo, unas veces dictando normas que descentralizaban funciones hacia los gobiernos locales, y otras recentralizándolas en manos de la COFOPRI, mientras se promulgaban leyes que favorecían la regularización de ocupaciones informales.
- Los conflictos sociales sobre el suelo, tales como invasiones a terrenos abandonados, desalojos violentos por parte de las fuerzas del orden, presiones de intereses inmobiliarios para habilitar terrenos agrícolas y obtener grandes ganancias. De otro lado, muchos pobladores se

3 Leyes 27810 y 28275. Esta cancelación permite reducir hasta el 40% del monto total de la deuda; sin embargo, los pobladores se quejan de que el gobierno desconoce los certificados de pobreza expedidos por la iglesia y exige que sea el Instituto Nacional de Estadística quien provea dichas constancias. A fines del 2006, el nuevo gobierno aprista entregó 2,500 certificados de cancelación de deudas del Banco de Materiales.

4 Ley 28579.

movilizaron desde diversos espacios reivindicando sus demandas y planteamientos de solución referidos especialmente a la formalización de sus ocupaciones y la dotación de servicios básicos. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil impulsaron la Campaña por el Derecho a Vivienda Digna, tratando de incidir en la definición de aspectos centrales de la política de vivienda, como el acceso al suelo urbano, fondos para la vivienda popular y renovación urbana.

- Las luchas de la sociedad civil a favor del medio ambiente, en especial de aquellas que, como La Oroya, Tambo Grande, Las Bambas, Majaz, Cerro de Pasco, etc., vieron afectadas su situación ambiental por la actividad minera. En un contexto donde las empresas mineras pusieron en juego toda su capacidad de influencia tanto sobre autoridades del gobierno central como sectores de la propia población. Esto se reseña en el acápite correspondiente a la recomendación “I”.
- Las movilizaciones y debates en relación al acceso a los servicios básicos, que incluyen las movilizaciones de pobladores por el servicio de agua y saneamiento, ocurrida fundamentalmente en los años 2004 y 2005, los intentos de privatizar diversas empresas prestadoras de servicio de saneamiento, como SEDAPAL y SEDAM Huancayo, que no llegaron a concretarse como si ocurrió en el caso de EMFAPA Tumbes, y el inicio del Programa Agua Para Todos, que busca ampliar redes de agua y saneamiento a poblaciones de Lima y provincias, que carecen de dicho servicio.
- Los intentos de formular una política de renovación urbana y de vivienda a nivel municipal. En los últimos años, se vienen desarrollando algunas iniciativas desde municipalidades y la sociedad civil que apuntan al establecimiento de una política local de vivienda y renovación urbana. En el caso de la Municipalidad de Lima, se identificaron 1,449 microzonas de tratamiento, se ejecutó el proyecto de renovación urbana La Muralla y se han pavimentado 7 jirones del centro de la ciudad. Asimismo, la Municipalidad de Lima aprobó el Plan de Renovación Urbana del Centro Histórico al 2035, y recientemente precisó que el plan de destugurización y recuperación urbana en el Centro Histórico de Lima contempla la demolición de unas 30 mil viviendas precarias

y en riesgo latente de colapsar. También en los distritos de El Rímac, Breña y La Victoria se han iniciado procesos de renovación urbana, y un conjunto de instituciones de la sociedad civil han presentado un proyecto de Renovación Urbana al Congreso de la República.

UNA VIVIENDA DIGNA
PARA TODOS Y TODAS
Bienvenido

Sr. MILOON KOTHARI

RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS

AA. HH. DEL COM ESTE DE LA METROPOLITANA

CONTRA
HEZ
SR. MILOON
SOLUCION



II. Implementación de las Recomendaciones del Relator Especial

1 Enfoque holístico, de derechos humanos y de no discriminación

Del Informe del Relator

48: Los problemas del sector de la vivienda en el Perú deben abordarse desde una perspectiva de los derechos humanos, tomando como base los principios de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos. Ese enfoque holístico debe animar todas las políticas y actividades del Gobierno en todos los niveles, incluidas las asignaciones presupuestarias, de modo que se consideren conjuntamente cuestiones como la vivienda, el agua, el saneamiento, la electricidad y la protección contra el desalojo, garantizándose al mismo tiempo un trato prioritario a la mujer y a las comunidades vulnerables. El Gobierno del Perú debe reestructurar su enfoque del grave problema de la vivienda y de la crisis de la tierra, otorgando prioridad a los fondos, los instrumentos, los programas y las leyes y políticas pertinentes, para centrarse en los esfuerzos e iniciativas de la población. Ese enfoque debe basarse a su vez en la primacía del enfoque de los derechos humanos, incluido el reconocimiento del valioso papel que pueden desempeñar la participación de la mujer y la producción de viviendas de interés social en la construcción de comunidades sostenibles.

Respecto a esta recomendación general realizada por el Relator Miloon Kothari, cabe señalar que el Gobierno del Presidente Toledo no abordó el problema de la vivienda desde una perspectiva de derechos humanos; más bien prevaleció un enfoque de mercado. El nuevo Gobierno liderado por el Partido Aprista no ha reestructurado su enfoque, manteniendo el enfoque de mercado para enfrentar el problema de la vivienda.

Los temas de vivienda, agua, saneamiento, electricidad han sido tratados básicamente desde una óptica sectorial a pesar de que los tres primeros sean competencia de un mismo ministerio (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento); en todo caso, los principios rectores han seguido los lineamientos del mercado, con algunas medidas más bien populistas.

Producción de viviendas de interés social

Como se ha mencionado anteriormente, la prioridad de la política de vivienda ha estado centrada en atender a los sectores medios y a reactivar la industria de la construcción. La atención a los sectores de menores ingresos ha sido menor (ver acápite 7 Pobreza y financiación de viviendas) y no se ha establecido un trato prioritario a las mujeres ni a comunidades vulnerables (ver acápite 5 Equidad de género). En general, la relación con la población se ha realizado en términos de beneficiario o cliente (más específicamente, como demanda insolvente que requiere de subsidios para alcanzar los productos más baratos que puede ofrecer el mercado), no como ciudadano sujeto de derechos y obligaciones y con capacidad e iniciativa para enfrentar sus problemas de habitación.

A pesar de que más del 70% del parque habitacional es producido por sectores sociales que no acceden a los mecanismos del mercado, el modelo de gestión de los Programas de Vivienda no involucra la participación de la población beneficiaria, desde el diseño hasta el proceso de implementación de los Programas de Vivienda, como actor importante para transformar situaciones de los sectores vulnerables. Tampoco se apoya la gran cantidad de iniciativas de la sociedad civil que involucran a poblaciones organizadas, mujeres emprendedoras, cooperativas de ahorro y crédito, ONGs, etc.

Las ocupaciones informales generalmente son de material precario. Las viviendas formalizadas aún faltan ser terminadas en un 70%, aproximadamente. Consideramos que el financiamiento debe ser priorizado y orientado masivamente hacia estos sectores, que son los más vulnerables.

Los costos para acceder a una vivienda adecuada no están al alcance de las familias en extrema pobreza. Se planteó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la propuesta de incluir los terrenos del Estado en la implementación de programas de vivienda de interés social, como el programa de vivienda Techo Propio Deuda Cero. Cuando se identificó uno de los factores que encarecen el programa en el avalúo de los terrenos a valor comercial, se propuso modificar la valorización con respecto a los terrenos de propiedad del Estado destinados al programa. Sin embargo, la propuesta no ha sido aceptada. Más bien, el Ministerio de Vivienda firmó un convenio con el Ministerio de Defensa para disponer que todos los terrenos de su propiedad se destinaran a programas habitacionales⁵. En el caso del Cuartel la Pólvara, el terreno fue subastado a empresas privadas para la ejecución de un programa habitacional que sólo ha destinado el 9% de las viviendas a construirse al programa Techo Propio, mientras que al programa Mi Hogar, orientado a sectores sociales medios bajos, se les ha destinado el 91%.

La política de agua y saneamiento: Entre los intentos privatizadores, las movilizaciones sociales y el programa Agua Para Todos

A inicios del año 2004, SEDAPAL restringe el servicio de agua potable en Lima Metropolitana durante 25 días; luego, ante el incremento de lluvias en la sierra central, se suspende el racionamiento; pero nuevamente en abril se inicia un disciplinado programa de restricción en el abastecimiento de agua potable.

Ante esta situación de escasez, el Gobierno plantea poner en marcha el proyecto Marca II para atender la demanda de agua potable de la población limeña y garantizar el abastecimiento futuro. Sin embargo, el ministro propone un estudio de oferta y demanda para determinar la fecha de inicio de ejecución del proyecto Marca II. El primer tramo incrementaría el recurso acuífero en 2.5 m³/seg. Por otro lado, ante algunos reclamos de que los problemas son causados por deficiencias en el manejo del sistema de agua, el gobierno estudia alternativas para mejorar la atención

5 Entre ellos figura el Cuartel la Pólvara en el distrito de El Agustino, Salaverry en Arequipa, Piedras Gordas en Ancón y Collique.

de SEDAPAL, incluyendo la entrega a la empresa privada de algunas funciones operativas.

Durante el 2004 y el 2005 se realizan movilizaciones de pobladores de diversos asentamientos de Lima Metropolitana en reclamo del servicio de agua y saneamiento. Quince mil pobladores de diversos asentamientos humanos del Cono Norte bloquearon entonces la carretera Panamericana Norte en demanda de atención a su problema de agua. Algunos dirigentes reclamaron la privatización de SEDAPAL.

Al año siguiente se sucedieron reiterados reclamos de poblaciones de diversos asentamientos humanos en demanda de la provisión urgente de servicios básicos y saneamiento físico legal.

Privatización

El Gobierno respondió manifestando que, para ello, se requieren 1,200 millones de dólares de inversión en los próximos cinco años, y que la concesión al sector privado de la distribución de agua es necesaria para que la gente tenga acceso a un mejor nivel de vida. Seguidamente se inicia el proceso de concesión de la empresa municipal de agua potable y alcantarillado de Tumbes. Para un mayor detalle sobre los diversos intentos de privatizar empresas prestadoras de servicios, ver el acápite 14: Privatizaciones, correspondiente a la recomendación 50m.

Posteriormente, el gobierno anuncia que se darán en concesión a inversionistas privados los proyectos de abastecimiento de agua denominados Marca II y Marca IV, para elevar los recursos hídricos que necesita Lima. De esta manera, según voceros del gobierno, se aseguraría un adecuado servicio de agua potable y la ampliación de la cobertura.

Programa Agua Para Todos

En el segundo semestre del 2006, el nuevo gobierno establece como una de sus principales prioridades el programa Agua Para Todos. Entre las principales medidas tomadas hasta el momento están las siguientes:

- El Consejo de Ministros declaró en situación de emergencia la infraestructura de servicios de saneamiento, con lo cual se podrá exonerar del requisito de licitación a este tipo de proyectos. Ante las críticas de varios sectores sobre los peligros de estas exoneraciones, pobladores de nueve distritos de Lima se movilizaron a favor de la inmediata implementación de estos proyectos.

- El Presidente García anunció, como parte de un “shock de inversiones sociales”, que se invertirán 470 millones de soles para financiar 227 proyectos de saneamiento en 23 departamentos y 411 millones soles, en el programa Agua Para Todos, a desarrollarse a nivel nacional. Para el 2007, anunció la inversión de 1,000 millones de soles en saneamiento. Sin embargo, hasta la fecha, los planes de inversión han tenido dificultades para concretarse, pues, según el informe de la Contraloría, sólo se ha adjudicado el 53% del crédito suplementario aprobado en el 2006 para esta finalidad.

Saneamiento legal

Respecto a la seguridad de la tenencia y protección del desahucio, si bien se promulgaron leyes que permiten el saneamiento físico legal de las ocupaciones informales asentadas sobre terrenos del Estado, comunales y privados⁶, éstas no se están implementando por falta de asignación de presupuesto.

Las ocupaciones informales situadas en zonas de riesgo, que ocupaban terrenos del Estado o terrenos comunales al 24 de diciembre de 2004, no pueden acceder a la formalización si previamente no mitigan sus riesgos⁷. Este paso previo para obtener la seguridad de la tenencia no es atendido por las autoridades locales ni el gobierno central.

Otro caso problemático es el de las ocupaciones informales asentadas sobre terrenos de propiedad privada con más de diez años de posesión,

6 Ley 28687 (Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos).

7 En Lima, el 50% de los asentamientos humanos que aún faltan formalizar se encuentran asentados en zonas de riesgo.

que podrían acceder a la prescripción adquisitiva de dominio, sin que hasta la fecha esta opción se haya llevado a la práctica por los gobiernos locales al no haberse asignado los recursos respectivos⁸.

Las más afectadas son las familias de las ocupaciones informales asentadas sobre terrenos de propiedad privada, pues ante la falta de implementación de la Ley 28687 (que permitiría regularizar su situación, siempre y cuando lleven al menos 10 años de posesión), quedan a merced de los propietarios de las tierras ocupadas, quienes pueden iniciar un proceso de desalojo por ocupación precaria o procesos judiciales de reivindicación.

Estas ocupaciones informales, por lo general, carecen de los servicios básicos adecuados: agua, saneamiento, electrificación, accesos. Los terrenos que ocupan no son los más adecuados. Esto trae como consecuencia que sus viviendas sean afectadas por incendios accidentales (frecuentemente producidos por velas) o derrumbes causados por la humedad de la tierra; la salud se ve afectada al no contar con servicios de agua y saneamiento; los accesos son difíciles por estar ubicadas en laderas.

Desalojo, seguridad y salud

En la práctica, no existe un sistema que permita la identificación y atención de estas familias situadas en zonas de riesgo. Se constata la ausencia de programas de reubicación o reasentamiento de estas familias desde los gobiernos locales, y de subsidios orientados sistemáticamente a estos sectores desde el Gobierno central.

En general, cabe señalar que en nuestro país no existe normativa que proteja a las familias amenazadas por desalojos, que se ejecutan sin tener en cuenta a donde van a resguardarse las familias carentes de vivienda. Al respecto, la Federación de Organizaciones Vecinales de Lima y Callao (FOVELIC) y el Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna, en el marco de la campaña Desalojo Cero, han presentado una

8 En Lima existen 1,583 expedientes de prescripción adquisitiva de dominio (40,000 familias), según señala el Oficio N° 199-2005-MML-GM, de fecha 18 de abril de 2005.

propuesta de Ley de Tutela de los Sin Techo en audiencia pública del Congreso de la República.

Invasiones y Conflictos Sobre el Suelo

En el curso del año 2003 se registraron varios conflictos sobre el suelo, especialmente invasiones y desalojos: enfrentamientos entre pobladores en el Cerro El Chivo en San Juan de Lurigancho, entre pobladores y policías en Santa Clara, desalojos en San Juan de Miraflores, Manchay, Cieneguilla y Huachipa e incluso en provincias (Talara), trayendo consigo múltiples heridos, incendio de chozas etc. En algunos casos, los terrenos pertenecían a comunidades campesinas, o habían sido “comprados” a traficantes de terrenos, o pertenecían al propio Estado y estaban en desuso, lo que da cuenta del enorme desorden e inseguridad de estas “transacciones”.

No sólo hay enfrentamientos entre los pobladores y las fuerzas del orden; también hay sectores empresariales que se valen de sus influencias a diversos niveles de gobierno para obtener enormes ganancias con la habilitación de terrenos agrícolas. Por ejemplo, el viceministro de Vivienda presentó, a inicios del 2003, una propuesta a la Municipalidad Metropolitana de Lima para cambiar la zonificación correspondiente a 3,661 hectáreas de terrenos agrícolas situados en las pampas de Lurín. Por su parte, el ministro de Vivienda anunciaba la ejecución del proyecto habitacional Sol de Carabaylo, en el Cono Norte, donde se construirían 4 mil viviendas de los programas Techo Propio y Mi Vivienda. Para ello, se habría cambiado el uso de 700 hectáreas de terrenos agrícolas, algunos en producción.

Al siguiente año continuaron los conflictos, aunque en menor número, produciéndose invasiones de viviendas y locales comerciales en estado de abandono en el centro de El Callao, e invasiones en terrenos (arenales) de Villa El Salvador y Lurín, declarados intangibles por el Instituto Nacional de Cultura

Los violentos episodios de ocupación informal de viviendas y terrenos, ocurridos en los años 2003-2004, expresan la necesidad de replantear la

política nacional de vivienda. Más allá de los evidentes indicios de manipulación política y de la acción de conocidos traficantes de terrenos, presentes en estos conflictos, es indudable que los esfuerzos del gobierno en el tema de vivienda no llegan a los sectores sociales más necesitados ni responden a la lógica y prioridades de este segmento poblacional.

Desastres

En el período 2003-2007, no sólo se expresaron enormes conflictos para acceder al suelo; también ocurrieron desastres que nuevamente pusieron al descubierto la vulnerabilidad de las familias más pobres, así como la ineficiencia, cuando no indolencia, de las autoridades para enfrentar estos hechos, que se describen en el acápite 12.

Movilizaciones

Las dificultades para lograr un lugar seguro y una vivienda digna impulsan a los pobladores a manifestar para hacer oír su voz de protesta, como también sus propuestas. Se pueden observar tres momentos importantes en este movimiento social: el primero, en el año 2003, que tiene como desenlace la conformación de una comisión multisectorial para estudiar y proponer alternativas de solución a los problemas de los pobladores; el segundo, en el 2005, cuando se logra la promulgación de una ley de formalización y acceso al suelo y la vivienda, recogiendo buena parte de las propuestas de la sociedad civil; un tercer momento de movilizaciones se refiere a la lucha por los servicios básicos durante los años 2004-2005, los cuales se reseñan en el acápite “f” de este informe, acerca de la lucha por los servicios básicos.

Participación de sociedad civil

Desde la sociedad civil, a través del Comité de Campaña⁹ por el Derecho a una Vivienda Digna, se animó el debate sobre los temas del suelo y la vivienda para los sectores de menores recursos económicos. En las

9 El Comité de Campaña esta conformado por representantes de la sociedad civil especializados en los temas de suelo y vivienda, como las ONG APDES, CENCA, CIUDAD, CEPROMUR, SEA, MORAY y organizaciones sociales de base.

entrevistas sostenidas con funcionarios del Ministerio de Vivienda, se nos señaló que las familias que carecen de recursos económicos, para beneficiarse del programa Techo Propio, pueden tener acceso a terrenos ubicados en la periferia urbana, que tienen menor valor económico y donde hay posibilidad de que la inversión privada desarrolle el programa Techo Propio Deuda Cero.¹⁰

Consideramos que las familias tienen derecho a una vivienda adecuada en lugares accesibles y cercanos a sus centros de trabajo o estudio, y si existen terrenos de propiedad del Estado, deben ser identificados y priorizados para el desarrollo de programas de vivienda Techo Propio Deuda Cero.

10 En el caso de Lima, no se han implementado programas Techo Propio Deuda Cero con inversión privada. A la fecha del informe, no se tiene conocimiento de ningún programa Techo Propio Deuda Cero, que sí llegaría a los sectores de menores recursos económicos.

2 Reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda

50a: Debe alentarse a los poderes legislativo y ejecutivo del Gobierno a reincorporar el reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en la revisión de la Constitución.

Desde la fecha del informe del Relator a la actualidad, no se han logrado avances sustantivos en la propuesta de reincorporar el reconocimiento del Derecho a la Vivienda Adecuada en la Constitución de la República, más allá de algunas iniciativas de la Sociedad Civil¹¹. Consultada la comisión de vivienda del Congreso, se nos respondió que no existe iniciativa con respecto a la incorporación del derecho a la vivienda en la Constitución. En el Ministerio de Vivienda se nos informó de una propuesta legislativa para la constitucionalización del derecho a la vivienda, planteada ante la comisión de Constitución del Congreso, que ha sido archivada.

Actualmente existe una corriente de opinión política favorable a la restitución de la Constitución de 1979, cuyo artículo 10 reconocía el derecho a la vivienda, señalando que “es derecho de la familia contar con una vivienda decorosa.”

11 La ONG CIDAP conjuntamente con otras organizaciones impulsa la CAMPAÑA NACIONAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y RENOVACIÓN URBANA SIN DESALOJOS: VIVIENDA DIGNA PARA TODOS Y TODAS EN EL PERÚ, que tiene como objetivo la restitución constitucional del Derecho a la Vivienda Digna, eliminado en la Constitución Política del Perú de 1993, y la dación de la Ley de Renovación Urbana, en base a la Ley N° 26300 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano). Se tiene proyectado reunir más de 50 mil firmas, necesarias para convertir ambas iniciativas en ley.

3 Participación de la sociedad civil y de actores distintos al gobierno

50b: Al perfeccionar y aplicar sus políticas y programas de vivienda, el Gobierno debería garantizar un proceso participativo estableciendo una relación más estrecha y velando por la participación de la sociedad civil y de otras partes interesadas en el proceso de formulación de políticas.

Tanto el Gobierno de Toledo como lo que va del Gobierno de García, no han establecido canales claros de participación de la sociedad civil más allá de la Comisión Consultiva del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para la formulación de las políticas¹². El Gobierno presidido por el Presidente Toledo aprobó el Plan Nacional de Vivienda “Vivienda Para Todos”: Lineamientos de Política 2006-2015 (14 de marzo de 2006), como instrumento rector de la política del sector y de la sociedad civil en el tema de vivienda. Lamentablemente, el referido plan no fue resultado de un proceso que permitiera recoger la opinión de los diferentes actores involucrados en la problemática de la vivienda. El Gobierno actual, que reformuló los programas Mi Vivienda y Techo Propio en el segundo semestre del 2006, recogió algunos planteamientos formulados desde la sociedad civil pero tampoco estableció un proceso participativo constante.

Con relación al Plan 2006-2015, se reconoce un avance importante en el planteamiento de objetivos específicos que apuntan a promover la coordinación y participación de los diferentes sectores y actores, tales como:

¹² - De acuerdo a la R.M. N° 004-2002-VIVIENDA de 28 de julio del 2002 la Comisión Consultiva de Vivienda estará integrada por representantes de los Colegios de Arquitectos y de Ingenieros, de la Asociación Peruana de Consultoría, de las principales Universidades del País, de la Cámara Peruana de la Construcción, de la Federación de Trabajadores de Construcción Civil y de la sociedad civil. Esta comisión tiene como función opinar sobre asuntos del sector para los cuales sea convocada por el Ministro.

“i. Impulsar una mayor participación de los gobiernos regionales y locales en la ejecución de la política habitacional, para permitir la paulatina transferencia de competencias en la materia”.

“j. Asegurar la permanente adhesión de los agentes políticos, sociales y económicos, así como de la población en general, a los fines y objetivos de la política habitacional y a la cultura de la formalidad”.

Y en sus líneas de Acción Programática (2.6.6):

“a. **Coordinar la política nacional de vivienda y sus acciones** de política con las organizaciones públicas de alcance nacional, regional o local, con la población beneficiaria, la sociedad civil y los agentes económicos”.

“b. **Fortalecer las capacidades locales de los gobiernos municipales** en su calidad de promotores y ejecutores de la política urbana, dentro de su ámbito de competencia territorial”.

“d. **Establecer mecanismos de coordinación intersectorial** para vincular los programas Techo Propio, Mi Barrio y Mejorando Mi Pueblo con los demás programas enfocados en la superación de la pobreza”.

Sin embargo, no se conoce de avances sustantivos para involucrar más a los gobiernos locales y regionales en la formulación de políticas de vivienda, a pesar de la suscripción de convenios entre el Ministerio de Vivienda y diversos municipios. Ello se debe, sobre todo, al papel secundario que estos deben jugar, limitándose a efectuar cambios de zonificación y agilización de licencias de construcción, sin asumir la conducción de procesos de formulación de planes de acción local que establezcan las prioridades a ser atendidas por los programas públicos.

Un mecanismo interesante, implementado en el último semestre del gobierno anterior, que apuntaba a la aplicabilidad de estos lineamientos, fue el desarrollo de los Diálogos Descentralizados de Vivienda¹³ (DDV)

“con el propósito de contribuir al proceso de la descentralización, desarrollar las capacidades locales y regionales, y fortalecer las instituciones y organizaciones sociales... como un espacio participativo, de articulación efectiva entre el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y la Sociedad Civil”.

Al terminar el Gobierno del Presidente Toledo se habían realizado 27 DDV a nivel nacional¹⁴, básicamente para conocer las necesidades de cada zona y difundir los programas en desarrollo. Complementariamente se elaboró una propuesta de seguimiento y evaluación en línea de los acuerdos y compromisos contraídos en dichos encuentros.

En noviembre del 2005 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, realizaron el Taller de Diálogo y Concertación “Vivienda y Ciudad”, con el objeto de sistematizar las experiencias de política de vivienda del Estado y los aportes de la sociedad civil a fin de concertar acciones y propuestas que sirvieran de base al debate previo a las elecciones del 2006. Lamentablemente, este esfuerzo no contó con el debido respaldo institucional del Ministerio de Vivienda y no pudo plasmarse como un proceso de diálogo y concertación.

Aun cuando el gobierno actual ha declarado que continuará y mejorará la política implementada por su predecesor, no hay claridad con respecto a los mecanismos para promover la participación de los gobiernos regionales y locales, y de la sociedad civil, en el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos, así como en la definición y diseño de propuestas que atiendan a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad.

14 Exposición del Ministro de Vivienda, julio 2006.



4 Coordinación con otras políticas sectoriales desde un enfoque de derechos humanos

50c: Deberían establecerse vínculos más estrechos entre la política nacional de vivienda y otras políticas sectoriales y los esfuerzos actuales por elaborar un plan de acción nacional de los derechos humanos, para garantizar su compatibilidad y congruencia. La primera tarea consiste en preparar un estado de las necesidades del país e interpretar los datos desde una perspectiva de los derechos humanos. Ese enfoque también ayudará al Gobierno del Perú a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre la igualdad de la mujer, la reducción de los barrios de tugurios, el acceso al agua y al saneamiento, entre otras cosas, en coherencia con las obligaciones del país en materia de derechos humanos⁶.

El Estado Peruano, a la fecha, ha cumplido con elaborar el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 (PNDDHH), aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-JUS. Sin embargo, el Gobierno del Presidente Toledo tomó la decisión política de formular el PNDDHH sólo después de que se le planteara una acción de cumplimiento por parte de la sociedad civil, en el año 2004, a raíz de la cual el gobierno dispuso la conformación de la comisión encargada de elaborar el plan. Éste constituye un instrumento privilegiado para la articulación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y contempla específicamente el derecho a la vivienda en su acápite 3.2.7.

El proceso de elaboración del PNDDHH se realizó sobre la base de un diagnóstico de la situación de los Derechos Humanos en el país. Asimismo se realizaron 18 audiencias públicas en diferentes ciudades del país, se hicieron consultas por Internet, consultas con diferentes organismos del sector público y un taller con especialistas. El texto que resultó del proceso fue revisado una vez más por asesores y funcionarios gubernamentales, y finalmente se aprobó el texto final, que se publicó en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre del 2005. En marzo del 2006, el Estado peruano suscribió con la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) un convenio para implementar el PNDDHH.

No obstante, el nuevo Gobierno considera que el plan no goza de suficiente legitimidad, y que es preciso someterlo a nuevas consultas. Asimismo sostiene la necesidad de que el plan sea aprobado por una norma con rango de ley, a pesar de que el trámite abriría el camino para la modificación del plan en el Congreso.

Por otro lado, debemos mencionar que las políticas sectoriales referentes a los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre la igualdad de la mujer, la reducción de barrios de tugurios y el acceso al agua y saneamiento se vienen implementando por separado, con prescindencia de un enfoque holístico de derechos humanos. En la política de vivienda se puede apreciar el predominio de un enfoque de mercado que limita seriamente la posibilidad de llegar a las poblaciones de menores recursos.

5 Equidad de género

50d: Deberían elaborarse una legislación y políticas específicas, incluida la facilitación de subsidios y préstamos, para fortalecer los derechos de la mujer a la vivienda y a la tierra. Dicha legislación debería elaborarse en consulta con las mujeres afectadas, y debería centrarse generalmente en la realización de los derechos de las mujeres que viven en situaciones de pobreza, la protección de los hogares encabezados por mujeres y otras mujeres vulnerables cuyas viviendas y condiciones de vida sean inadecuadas.

Desde la venida del Relator se han promulgado algunas leyes que promueven la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer, pero todavía dista bastante de conformar una política específica que defiendan el derecho de la mujer a la vivienda y a la tierra, a pesar de que muchas familias de asentamientos humanos, barrios tugurizados y áreas rurales están conducidas por mujeres, como jefas de hogar.

Un primer avance en la implementación de esta recomendación a nivel normativo fue la promulgación del Plan Nacional de Igualdad de Oportu-

nidades entre Mujeres y Varones 2006-2010, que contempla específicamente el tema de vivienda en su objetivo estratégico 4.2, y aspira a que en el 2010 se “habrá incrementado en 20% el número de mujeres con títulos de propiedad de tierra”.

La aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28983, marzo del 2007), fue otro paso en el cumplimiento de la recomendación del Relator, pues la norma establece en el artículo 6, párrafo d, como lineamiento a seguir por el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales y Locales, lo siguiente:

“Fomentar el acceso a recursos productivos, financieros, científico-tecnológicos y de crédito para la producción y titulación de tierras, particularmente a las mujeres en situación de pobreza, teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural, lingüística y las zonas afectadas por la violencia política”.

Sin embargo, es preciso que esta disposición, de carácter tan general, se concrete a través de leyes específicas y reglamentos para que surta efectos en la práctica, más allá de la declaración de intenciones. Al respecto, Maria Esther Mogollón¹⁵ señala que el gobierno peruano se ha concentrado en programas asistencialistas para mujeres en vez de enfrentar el verdadero problema, que es expedir y hacer cumplir la ley de igualdad de oportunidades, estancada en el Congreso hace cerca de cinco años.

De acuerdo al Comité Latinoamericano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Perú)¹⁶ las medidas de nombramiento de mujeres como Ministras de Estado y la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres recientemente aprobada¹⁷, si bien son aspectos que favorecen a las mujeres, a nivel de la gestión política del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, sector que asume el liderazgo a favor de

¹⁵ Encabeza una coalición de 15 organizaciones conocidas como el Comité Coordinador de Mujeres por la Igualdad de Oportunidades.

¹⁶ CLADEM Perú es una articulación nacional compuesta por organizaciones de mujeres y mujeres que trabajan en defensa de los derechos de la mujer.

¹⁷ Durante esta gestión se ha dado la Ley N° 28983, de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, conquista del movimiento de mujeres que, sin embargo, ha dejado de lado los aspectos vinculados a la diversidad y opción sexual.

las mujeres, se evidencia un predominio de la apuesta por la familia y la infancia, y en particular por las mujeres en tanto madres, y no desde una comprensión y relevancia del enfoque de mujeres.

En todo caso, en el campo más específico del fortalecimiento de los derechos de la mujer a la vivienda y la tierra, podemos mencionar que en estos últimos tres años se han adoptado disposiciones de discriminación positiva hacia las mujeres. Ello a pesar de que más de la quinta parte de los hogares a nivel nacional son conducidos por mujeres¹⁸. Tampoco las autoridades han tomado suficientemente en cuenta que, de acuerdo a la CEPAL (1993), en los países en desarrollo los hogares encabezados por mujeres tienden a ser más pobres que los que dependen de un varón y suelen reproducir la pobreza de una generación a otra. Tampoco se toma en cuenta que las estadísticas gubernamentales sugieren que los hogares encabezados por mujeres tienen el doble de probabilidad de estar viviendo en condiciones de pobreza absoluta, definida como una familia de cuatro personas sobreviviendo con menos de un dólar diario. Los datos del INEI (1993) muestran que la mayoría de las mujeres que encabezan sus hogares, deben compatibilizar el empleo con el cuidado de sus hijos, por lo que tienden a aceptar salarios más bajos. Asimismo las mujeres que conducen el hogar generalmente tienen menor nivel educativo que los varones, y por lo tanto acceso a empleos menos calificados y de menor remuneración.

Esta compleja situación incide en la calidad ambiental de los hogares conducidos por las mujeres, en los cuales las condiciones de habitabilidad son por lo general peores que las de los hogares conducidos por varones. El censo de 1993 encontró que de 4'762,779 hogares existentes en el país 1'110,236 estaban conducidos por mujeres, y que casi la mitad (47.7%) de estos hogares residían en viviendas con piso de tierra y solamente el 45.4% de estas viviendas contaban con servicio de alcantarillado dentro

18 De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda de 1993 el porcentaje de hogares conducidos por mujeres era del 23.3%, cifra que decayó de acuerdo a la medición efectuada por la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2000 (ENDES IV), que encontró que en 1996 el porcentaje de hogares jefaturados por mujeres era de 18%. A partir de ese año, la misma encuesta ha encontrado un incremento continuo que ha ido de 19.5 % en el año 2000 a 22.2% en el período 2004-2006.

de sus viviendas o edificio. En 1997 el INEI¹⁹ encontró a nivel nacional, que existían diferencias poco significativas respecto al régimen de tenencia de la vivienda entre hogares conducidos por hombres o por mujeres: el 71.7% de los jefes de hogar varones residen en casa propia, mientras en el caso de las mujeres jefes de hogar es el 69%. Sin embargo, las diferencias se incrementaban respecto a las viviendas alquiladas, donde el porcentaje de jefes de hogar mujeres (12.2%) era mayor que el de hombres (9.7%). Asimismo se verificó una mayor proporción de jefes de hogar mujeres que de hombres en las viviendas situadas en casas de vecindad, quintas y viviendas improvisadas, con porcentajes entre 3.1% y 5.9%, mientras que en los hogares conducidos por hombres los porcentajes variaban entre 2% y 5.1% respectivamente.

Sin embargo, en el ámbito local se realizaron algunas iniciativas con enfoque de género que lamentablemente no se han podido consolidar aún como políticas estables de vivienda local. Es el caso de la municipalidad de Ventanilla, que apoyó un programa que contribuía a mejorar la calidad de vida de las familias y a iniciar un proceso productivo de generación de ingresos para pobladores y pobladoras desempleadas. El programa combinaba la capacitación de producción y construcción con materiales prefabricados de concreto con la sensibilización en temas de derechos humanos, específicamente el de acceso a una vivienda digna y a un oficio que le permita vivir con las necesidades básicas satisfechas. El programa incluía la participación de la mujer en la ejecución de programas de vivienda y producción de materiales de construcción sismorresistente.

El programa se inició con la construcción de 10 unidades de vivienda y contaba con el apoyo de la municipalidad de Ventanilla para su réplica, para lo cual la municipalidad disponía de 200,000 dólares. El gobierno local ofreció entregar este monto de vivienda aprobado en el Presupuesto Participativo del distrito de Ventanilla al Ministerio de Vivienda (Fondo Mi Vivienda) para que el Programa Techo Propio siga ejecutando este programa con las mismas características. Sin embargo, no se recibió el apoyo

19 Véase: *Características de las Viviendas en el Perú 1997*, elaborado en base a los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) IV Trimestre, 1997.

y, al contrario, se solicitó una carta de garantía por el 110% del monto de la obra, lo que paralizó las gestiones.

Toda esta situación a nivel nacional y local refleja que aún está pendiente la obligación legal del Perú de asegurar que se garantice a la población la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellas la vivienda, en condiciones de no discriminación y de igualdad para las mujeres, contemplados en instrumentos internacionales ratificados por el Estado Peruano.

6 Protección de residentes en edificios históricos y ruinosos

50e: Deberían elaborarse una legislación y políticas específicas para proteger a los arrendatarios pobres, incluidos los residentes en edificios históricos y ruinosos, contra el desalojo, y para mejorar su salud y condiciones de vivienda y de vida, que suelen suponer peligros mortales.

Luego del informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre vivienda adecuada no se han promulgado nuevas normas ni se han implementado políticas específicas que hayan tenido como objetivo principal la protección de los arrendatarios pobres contra los desalojos y mejorar sus condiciones de vida, más allá del lanzamiento de un programa específico como “Mejorando Mi Quinta” que incluye la propuesta de crear un Bono de Destugurización. Más bien se promulgó la Ley 28296 del 2004 “Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación”, que ampara legalmente el despoblamiento de los centros históricos del país. Recientemente, funcionarios de la Municipalidad de Lima Metropolitana precisaron que el Plan de Renovación Urbana del Centro Histórico considera la demolición de 30 mil viviendas lo cual podría constituir una amenaza de desalojo para los residentes precarios. La implementación de dicho plan demandará recursos de más de 950 millones de dólares, que serán solicitados a la Cámara Peruana de la Construcción a manera de inversión privada en la edificación de viviendas multifamiliares u otros proyectos, ya que ni el Estado ni la Municipalidad de Lima disponen de tal magnitud de recursos.

1. Las normas legales de protección a los residentes pobres de los edificios históricos y ruinosos –propietarios y arrendatarios– son exactamente las mismas desde hace 30 años.

A través del Decreto de Urgencia N° 039-2006 se amplió la vigencia temporal del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 709, que estableció un régimen de excepción para los contratos de alquiler de viviendas cuyos autovalúo sea inferior a 900 dólares de hoy. Esta última prórroga se concede por la incapacidad del Estado para impulsar medidas de renovación urbana que permitan dar solución a las condiciones cada vez más deplorables en las que viven estos sectores de la población. La falta de estímulo para mejoras e inversiones en centros históricos y edificios ruinosos es cada vez más notoria, incrementándose así el riesgo para la vida y la salud de la población afectada.

Otro factor problemático es que la normativa vigente no establece mecanismos ni incentivos para que la población se involucre y participe directamente en los procesos de destugurización y rehabilitación. Asimismo es preciso que las municipalidades se involucren en el desarrollo de procedimientos e incentivos que promuevan la inversión en los predios históricos y ruinosos.

Existía gran expectativa en torno a un proyecto de Ley General sobre Renovación Urbana y Destugurización promovido por las juntas vecinales y pobladores de Lima, Cusco, Arequipa, Trujillo. Sin embargo el texto fue debatido sin alcanzar los votos necesarios para su aprobación.

2. La política en materia de vivienda iniciada durante el Gobierno de Toledo ha estado centrada fundamentalmente en la producción de vivienda nueva, y sólo de forma puntual e insuficiente se ha dirigido al “mejoramiento” del parque existente, y mucho menos aun a la renovación urbana de los centros históricos deteriorados.

La experiencia demuestra que bajo el modelo actual no ha sido factible la aplicación del programa Techo Propio, diseñado con subsidios

para beneficio de la población de escasos recursos, en los centros urbanos consolidados y centros históricos.

Por un lado, los requisitos de los programas no consideran la tipología del residente de tugurio, cuyas características de relación con la propiedad son complejas; por otro lado, no contemplan el alto valor del suelo, ni el marco normativo que rodea a las intervenciones en espacios de carácter histórico-monumental, normatividad limitante y poco flexible.

Siempre se ha mencionado que la Renovación Urbana es una acción de carácter permanente y prioritaria para mejorar la calidad de vida de la población. Sin embargo, las normas hasta la fecha emitidas, no han permitido concretar una acción inmediata de destugurización.

Entre los factores que explican esta situación, debemos mencionar, en primer lugar, la inexistencia de fondos gubernamentales para coadyuvar a concretar los programas de renovación urbana. Esto constituye un serio obstáculo para la destugurización, ya que la mayoría de los predios a rehabilitar o destugurizar pertenecen a particulares, los cuales no suelen estar interesados en invertir, sino más bien en esperar que colapse la vivienda para vender el predio a precio de terreno.

3. Un avance en este aspecto ha sido la movilización y búsqueda de concertación de la población (arrendatarios y propietarios pobres) para el beneficio común. Sienten que han logrado tener mayor acceso a las autoridades del Congreso apoyados por las ONGs. La población sostiene que existen propuestas que ha dejado el anterior gobierno y que pueden ser aplicadas y mejoradas con el gobierno actual, y que hay un fortalecimiento de las organizaciones vecinales para sustentar sus propuestas.

Otro hecho remarcable es la puesta en marcha del Programa de Renovación Urbana de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), con la construcción del conjunto habitacional La Muralla, financiado por el Fondo Municipal de Renovación Urbana (FOMUR). El proyecto considera, además de la construcción de 71 viviendas, la capacitación

a las familias en labores de restauración, construcción civil, jardinería, etc., y la participación de estas familias en trabajos del programa, percibiendo sueldos de la Municipalidad. Asimismo se propone recuperar la plusvalía generada por la intervención municipal para trasladarla a los grupos residentes, brindándoles la oportunidad de convertirse en propietarios. Con todo lo cual se busca rescatar el valor del derecho de residencia y permitir a la población que ha vivido por muchos años en estas áreas ser partícipe de este proceso de desarrollo.

Sin embargo, desde la sociedad civil se sostiene que este proyecto hubiera sido una oportunidad para que la MML dejara sentadas las bases de intervención de estos programas estatales de renovación urbana, proponiendo mejoras de procedimientos y requisitos según como la intervención los fuera sugiriendo. Pero su estrategia fue otra:

- Ante el requerimiento del ahorro (cuello de botella para las poblaciones ante estos programas), la MML los subsidió con fondos del FOMUR.
- Ante la necesidad de crédito complementario (otro cuello de botella), la MML lo subsidia, dado que los beneficiarios no podían acceder al crédito de la banca privada.
- Ante el requisito de la presentación de la carta fianza que le correspondía como promotora y constructora de la obra, la MML recurrió a recursos propios.

Continuando con la situación en Lima, cabe también destacar que el Concejo Municipal aprobó en enero del 2006 el Plan de Recuperación del Centro Histórico, planteando tres escenarios temporales: en el largo plazo (2035), propone la destugurización y mejoramiento de la infraestructura urbana del Cercado, El Rímac y Barrios Altos; en el mediano plazo se plantea lograr la renovación completa de la zona calificada como Patrimonio Cultural de la Humanidad; en el corto plazo (vale decir, al 2008) dicho Plan se orienta a la recuperación del circuito monumental de la ciudad, desde el Parque de la Reserva hasta

la Iglesia de San Francisco de Asís, mejorando las calzadas, veredas, la iluminación y la seguridad.

Sin embargo, es necesario puntualizar que, además de las obras, no se percibe un plan de gestión ni de manejo de iniciativas de sostenibilidad para el Centro Histórico. Se carece de una clara visión de incentivos para la inversión en el Centro Histórico, convocando a empresarios, comerciantes, residentes e instituciones, pese a que esta estrategia se emplea en otros centros históricos latinoamericanos que son ejemplo de recuperación y puesta en valor.

4. La ausencia de normas que protejan a los residentes pobres de los centros históricos deteriorados, asentamientos humanos tugurizados y barrios precarios, las políticas de vivienda inadecuadas y las limitaciones que afectan a los principales proyectos de renovación y mejoramiento urbano han traído como consecuencia que las familias de estos barrios se encuentren expuestas a derrumbes, incendios, inundaciones y otras calamidades.

Por ejemplo, el 26 de junio del 2003 se derrumbaron 60 viviendas en el asentamiento humano 9 de Octubre, en el cerro El Agustino. El gobierno reubicó a las familias empadronadas en el terreno del Infiernillo, proveyéndoles de módulos de 18 m², pero hasta la fecha no tienen una reubicación definitiva. En el mes de agosto del mismo año, 30 familias del solar San Judas Tadeo resultaron damnificadas al derrumbarse una pared en la Quinta Heeren, en Barrios Altos; en diciembre, un incendio destruyó 150 casas de esteras y palos en Villa El Salvador; al año siguiente, 80 viviendas de asentamientos humanos del Callao fueron inundadas y dañadas por el fuerte oleaje, y un incendio destruyó 25 viviendas en el distrito de Belén, en Iquitos.

7 Pobreza y financiación de viviendas

50f: En las políticas y programas de vivienda debería hacerse más hincapié en los pobres y el sector más necesitado de la población, incluida una reorientación de los programas de financiación de viviendas existentes y la procuración de asistencia adicional mediante la cooperación internacional.

El balance de los principales programas de vivienda en actual ejecución (Mi Vivienda y Techo Propio) revela que no se ha prestado debida atención al sector más necesitado de la población. En tanto que Mi Vivienda utilizó 600 millones de dólares del FONAVI para financiar operaciones crediticias de la banca privada a favor de sectores medios de la población, los programas orientados a los sectores populares han tenido que recurrir al endeudamiento internacional, a través del BID, por un monto de 75 millones de dólares en su primera fase, incluyendo 15 millones de contrapartida nacional. La desproporción en la asignación de recursos, sumada a problemas de diseño de los programas populares, ha dado como resultado que, mientras el Fondo Mi Vivienda, a fines de noviembre del 2006, había financiado la vivienda de casi 35 mil familias, el Programa Techo Propio solamente había promovido 78 proyectos a nivel nacional y había otorgado algo más de 10 mil bonos habitacionales familiares. Durante el año 2006 habían calificado como elegibles al Bono Familiar Habitacional 18,075 familias, pero esto no significa que se haya concretado la ejecución de todos los programas. Queda claro entonces que, como tendencia general, la política de vivienda ha privilegiado a los sectores medios en desmedro de los más pobres.

Cabe resaltar que la orientación establecida en el Plan Nacional de Vivienda (Lineamientos de Política 2003-2007) y ratificada en el nuevo Plan Nacional de Vivienda-Vivienda Para Todos: Lineamientos de Política 2006-2015, que “reservó para el Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se entregó la ejecución de la política habita-

cional”²⁰, permanece vigente en el nuevo gobierno aprista. Sin embargo, en esta nueva gestión se aprecia un intento de llegar a sectores sociales muy poco atendidos en el anterior régimen.

A fines del gobierno del presidente Toledo (mediados de mayo del 2006), se difundió la noticia de que los recursos públicos que sustentaban el programa Mi Vivienda se habían agotado. Ante esta situación, el nuevo gobierno propuso adquirir capital fresco para el programa con la venta de inmuebles del Estado y la titulación de las hipotecas de crédito de vivienda. De esta manera, la cartera de hipotecas puede ser ofrecida en venta a AFPs y otros inversionistas a través de COFIDE.

La Política Urbana durante el Gobierno del Partido Aprista

Ante la evidencia de que la política de vivienda durante el régimen anterior se orientó fundamentalmente a los sectores medios, el gobierno aprista anunció el relanzamiento de los programas Mi Vivienda y Techo Propio. Así fue como se creó el Proyecto Mi Hogar, que ofrece viviendas a precios entre 10 mil y 20 mil dólares, reduciendo los montos que antes oscilaban entre 20 mil y 30 mil dólares. El Bono del Buen Pagador fue reajustado a 3 mil dólares y beneficiará sólo a los que adquieran viviendas de menos de 20 mil dólares. Con respecto al programa Techo Propio, se incrementó el monto máximo hasta 10 mil dólares y se eliminó el requisito de ahorro mínimo para participar en las convocatorias del programa.

Algunos avances importantes realizados durante los cinco primeros meses del 2007 han sido la promulgación de normas sobre el Banco de Materiales, permitiendo que financie a poblaciones que han calificado para el Bono Familiar Habitacional (BFH), y las iniciativas en torno al programa de atención en zonas de riesgo.

A continuación se analiza cada uno de los componentes de la política de vivienda en relación con la recomendación del Relator.

20 Plan nacional de Vivienda- Vivienda para todos: Lineamientos de Política 2006-2015, acápite 1.3.1 El modelo de la gestión habitacional.

El Fondo Mi Vivienda

Desde el inicio del programa, en 1999, hasta noviembre del 2006, se han financiado 34,785 viviendas. El monto de colocaciones asciende a US\$ 764'467,499. El valor promedio de las viviendas financiadas ha ido aumentando de US\$ 18,481, en el año 2003, a US\$ 21,977 en noviembre del 2006 (ver Cuadro I y Gráfico I). Si consideramos que en un crédito de US\$ 20,000, pactado a un plazo de 20 años, la cuota mensual será de US\$ 190 según el simulador de créditos Mi Vivienda, es evidente que la familia debe percibir US\$ 1,000 mensuales, como mínimo, para tener acceso a este programa, lo que corresponde a sectores de ingresos medianos o altos.



Cuadro I
Préstamos Mi Vivienda (1999-Noviembre 2006)

Año	Créditos hipotecarios			Acumulados			Valor promedio de la vivienda		Tipo de cambio SUNAT al 31 dic. (*)
	En M.E.	En M.N.	Total	Total colocado S/.	Total colocado US\$ (**)	Total N°	En S/.	En US\$	
1999	55	88	143	8.618.000	2.457.371	143	60.265,73	17.184	3,507
2000	132	273	405	24.522.000	9.396.087	548	60.474,45	17.146	3,527
2001	947	462	1.409	81.517.000	33.320.837	1.957	58.588,15	17.026	3,441
2002	3.211	377	3.588	237.011.000	99.990.901	5.545	63.420,74	18.033	3,517
2003	6.418	414	6.832	441.385.000	228.743.294	12.377	64.074,74	18.481	3,467
2004	7.834	126	7.960	567.339.000	414.500.914	20.337	66.892,46	20.382	3,282
2005	9.125	80	9.205	702.398.000	601.221.218	29.542	69.825,67	20.351	3,431
2006(***)	5.056	187	5.243	401.088.748	764.467.499	34.785	70.831,64	21.977	3,223

(*) Al tipo de cambio promedio.

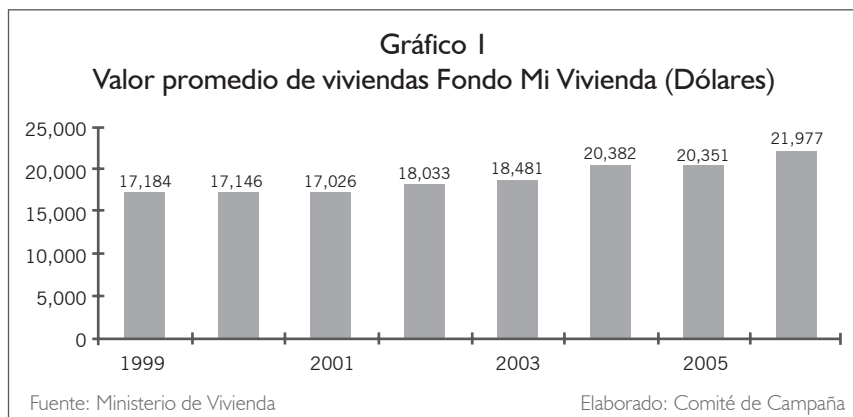
(**) Para el año 2006, al 30 de noviembre.

(***) Enero a noviembre.

Fuente: Datos de 1999 a 2005: <http://www.mivivienda.com.pe/NR/rdonlyres/9069A06D-0723-4143-903D-3C6C3DB0086A/2088/Tabla01042006.jpg>

Para el año 2006: <http://www.vivienda.gob.pe/estadistica/vu/ci122.mht>

Elaboración: Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna.



Cuadro 2
Simulador de cuotas Fondo Mi Vivienda S.A.

Tipo de Cambio = 3.24	
Moneda	Dólares
Tasa	%
Plazo	20 años
Importe del Préstamo	Monto: US\$ 20,000
Cuota Mensual	US\$ 190.03

Fuente: <http://www.mivivienda.com.pe/portal/Canales/Comprador/Orientación%20al%20Comprador/Canales%20de%20Atención.aspx>, Visitada el 21/01/2007
Elaboración: Comité de Campaña para Una Vivienda Digna

El Proyecto Mi Hogar

Con el objeto de orientar sus recursos a un sector intermedio entre el programa Mi Vivienda (superior a 20,000 dólares) y el programa Techo Propio (inferior a 10,000 dólares), el gobierno lanzó recientemente, desde el Fondo Mi Vivienda SAC, un “nuevo producto”, el Proyecto Mi Hogar, que ofrece viviendas entre S/. 37,500 (US\$ 11,718) y S/. 75,000 (US\$ 23,437), y está dirigido a quienes cuentan con un terreno a su nombre, sobre el cual desean construir una vivienda. En este caso, el terreno que-

da como cuota inicial. Se anuncian las siguientes ventajas con respecto al programa anterior²¹:

- Pago inicial mínimo: 10% del valor de la vivienda.
- Pago fijo mensual en soles.
- Préstamo a 20 años (240 cuotas) con posibilidad de prepago.
- Se premia el pago puntual de las cuotas con un descuento de S/. 10,000.

Cabe destacar dos elementos distintivos frente a productos anteriores:

Se pacta en soles, a diferencia de los demás productos que se fijan en dólares. Lo cual es favorable, en la medida que se evita la incertidumbre de la variación del tipo de cambio.

Se permiten el prepago, algo que estaba “prohibido” en otros programas. Esta opción es positiva porque permite acortar el plazo inicialmente pactado, evitando así pagar mayores intereses en un plazo largo.

El financiamiento tiene un límite de US\$ 23,437, lo que podría alentar a los promotores inmobiliarios a construir viviendas de precios ajustados a ese monto, orientadas a los sectores medios, mientras los sectores de menores ingresos siguen sin ser atendidos.

El Programa Techo Propio

Este programa fue creado con el objetivo de “solucionar el problema de vivienda de las familias peruanas con menores recursos para que puedan tener una vivienda digna, que cuente con los principales servicios de electricidad, agua, desagüe, pistas y veredas”²². Lamentablemente no se cuenta con estadísticas oficiales y sistemáticas que nos informen de su desempeño y de si efectivamente está llegando a los sectores de menores recursos. Sin embargo, es posible evaluar su impacto analizando la evolución del Bono Familiar Habitacional (BFH), subsidio estatal directo

21 Ver: <http://www.mivivienda.com.pe/portal/Canales/Comprador/Programas%20de%20Vivienda/mihogar.aspx> (visitada el 18/02/2007).

22 Ver: <http://www.mivivienda.com.pe/portal/Canales/Comprador/Programas%20de%20Vivienda/Programa%20Techo%20Propio/Techo%20Propio.aspx>

cubierto por un préstamo del BID al Estado peruano. El BFH²³ se creó como mecanismo de complementación al ahorro del Grupo Familiar Beneficiario (GFB).

Las modalidades del programa Techo Propio son las siguientes:

- a) Adquisición de vivienda nueva, cuando el GFB adquiere una vivienda de interés social (VIS); el BFH en este caso es de S/. 12,060 (US\$ 3,769).
- b) Construcción en sitio propio, cuando se construye una VIS sobre terreno habilitado o aires independizados de propiedad del jefe de familia o de la organización, según sea el caso; el BFH es de S/. 13,400 soles si se incluye un crédito, si no se incluye esta posibilidad el monto del BFH asciende a 16,700 soles.
- c) Mejoramiento de vivienda, cuando se ejecutan obras de remodelación, rehabilitación, culminación o ampliación de la vivienda existente de propiedad del jefe de familia. El BFH es de S/. 4,020 (US\$ 1,256).
- d) Renovación urbana, cuando forma parte de la rehabilitación integral de microzonas de tratamiento con fines de renovación urbana (tugurios, zonas hacinadas, predios ruinosos), financiando viviendas adecuadamente equipadas, revalorando el patrimonio inmobiliario local y respetando el derecho de residencia de los habitantes mediante una solución de reubicación temporal o definitiva. En este caso, el valor de las viviendas es de US\$ 4,000 y la cuota inicial asciende al 10% del valor.

Según el Cuadro 3, entre el 2002 y noviembre del 2006 se otorgaron 10,441 BHF, de los cuales el 96.4% para la adquisición de vivienda nueva y sólo el 3.6% para la construcción en sitio propio. No se otorgaron BFH para el mejoramiento de viviendas. Adicionalmente se informa de la ejecución de dos experiencias piloto de renovación urbana: Rastro de

23 El BFH depende de la fecha de asignación y modalidad de postulación. El GFB que cuente con BFH asignado a partir del 2007 será beneficiario de BFH por valor de S/. 13,400 para viviendas con valores entre S/. 18,425 y S/. 33,5000, y de S/. 12,060 para viviendas entre S/. 13,400 y S/. 18,425.

San Francisco, en Lima, con más de 80 familias beneficiarias, y Laderas de Huaraz, en Ancash, que beneficia a 48 familias. Estos datos demuestran claramente que el segmento social que tiene una vivienda precaria (con frecuencia de esteras, adobe o quincha) y que conforma el grueso del déficit habitacional (más de 900 mil familias) no ha sido priorizado por el proyecto.

Cuadro 3
Resumen de bonos por modalidad de postulación
(2002 - Noviembre del 2006)

Modalidad	Tipo Vivienda	TECHO PROPIO	TECHO PROPIO DEUDA CERO	TOTAL	%
CONSTRUCCION EN SITIO PROPIO	UNIFAMILIAR	143	231	374	3,6%
Total CONSTRUCCION EN SITIO PROPIO		143	231	374	3,6%
VIVIENDA NUEVA	MULTIFAMILIAR	1.394		1.394	13,4%
	UNIFAMILIAR	6.844	1.829	8.673	83,1%
Total VIVIENDA NUEVA		8.238	1.829	10.067	96,4%
Total general N°		8.381	2.060	10.441	100,0%
Total general en %		80%	20%	100%	

Fuente: Fondo Mi Vivienda

Elaboración: MVCS-OGEI-Unidad de Estadística

Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna.

La modalidad Techo Propio ha sido largamente mayoritaria con respecto a la modalidad Techo Propio Deuda Cero, con el 80% de BFH colocados (Cuadro 3). Techo Propio financia viviendas de US\$ 8,000, con un aporte inicial del poblador de US\$ 800; Techo Propio Deuda Cero financia viviendas de US\$ 4,000, con un aporte inicial de US\$ 400. En este programa tampoco se priorizan las viviendas de bajo costo al alcance de las familias de menores ingresos, sino las de mayor valor relativo.

La evolución de las colocaciones de BFH entre el 2002 y noviembre del 2006 (Cuadro 4 y Gráfico 2), sugiere lo siguiente:

Hay un declive del número de bonos colocados, pues el 83% del total se colocó al inicio del programa, entre los años 2003 y 2004 (52% y 31%, respectivamente), mientras en el 2005 y el 2006 la colocación de bonos descendió drásticamente (apenas 4.9% de las colocaciones se registraron en el último año).

El 54% de colocaciones se concentra en Lima y Callao (40% y 14%, respectivamente), les siguen otros departamentos entre los cuales destacan Lambayeque y Arequipa (10% y 8%, respectivamente). Seis departamentos no se beneficiaron de este subsidio: Huancavelica, Huánuco, Amazonas, San Martín, Tumbes y Ucayali, a pesar de que en ellos se concentran importantes poblaciones en condición de pobreza y pobreza extrema. Esto es evidencia del grado de centralismo del programa.

Cuadro 4
Bonos definitivos por departamento y años
2002 - Noviembre 2006

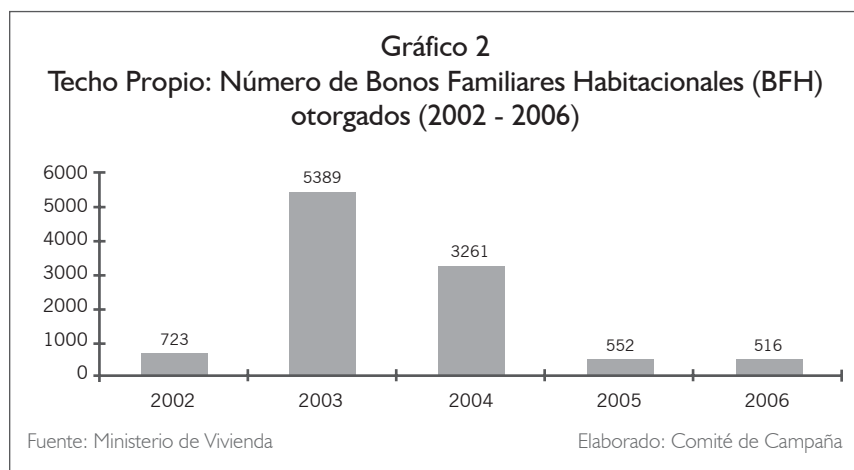
Departamento	Año					TOTAL	
	2002	2003	2004	2005	2006	Nº	%
ANCASH	0	126	129	16	49	320	3,1%
AREQUIPA	99	442	268	13	10	832	8,0%
AYACUCHO			121	4	10	135	1,3%
CAJAMARCA			18			18	0,2%
CALLAO		1.133	232	15	50	1.430	13,7%
CUSCO	7	106	90	4	9	216	2,1%
ICA	27	171	240	13	84	535	5,1%
JUNIN		19	40	0	0	59	0,6%
LA LIBERTAD		67	214	37	98	416	4,0%
LAMBAYEQUE	78	594	345	72	2	1.091	10,4%
LIMA	408	2.568	990	101	95	4.162	39,9%
LORETO		67	111	3	1	182	1,7%
MADRE DE DIOS					31	31	0,3%
MOQUEGUA			12			12	0,1%
PASCO			41			41	0,4%
PIURA		0	167	80	29	276	2,6%
PUNO	104	95	158	41	10	408	3,9%

Departamento	Año					TOTAL	
	2002	2003	2004	2005	2006	Nº	%
TACNA		1	85	153	38	277	2,7%
TOTAL Nº	723	5.389	3.261	552	516	10.441	100,0%
TOTAL en %	6,9%	51,6%	31,2%	5,3%	4,9%	100,0%	

Fuente: Fondo Mi Vivienda

Elaboración: MVCS-OGEI-Unidad de Estadística

Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna



El BANMAT y la problemática de la vivienda

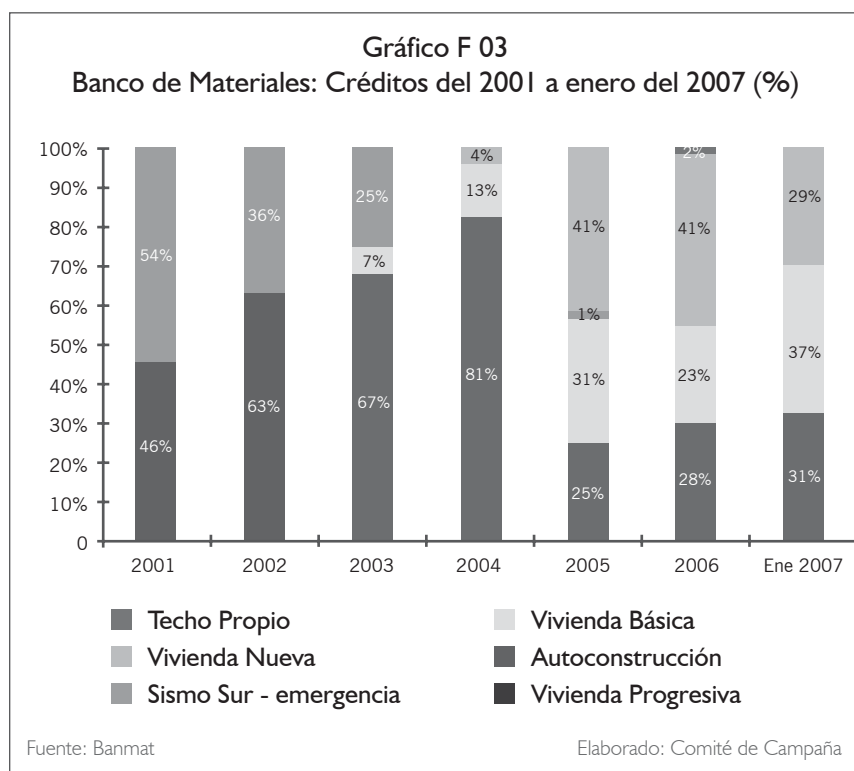
El Banco de Materiales (BANMAT) tiene, entre otros, los programas de vivienda básica, vivienda nueva y vivienda progresiva. Según el Cuadro F 05 y el Gráfico F 03, el BANMAT ha colocado créditos por S/. 1,032'102,241 (US\$ 322'531,950) en 101,592 créditos entre el 2001 y enero del 2007, con las características que se detallan:

Cuadro 5
BANMAT: Créditos Aprobados por Programas
Acumulado 2001 - Enero 2007 (S/.)

Programas	2001 (*)	2002	2003 (**)	2004	2005	2006	Ene 2007	Total 2001-Ene 2007	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	S/.
Vivienda Progresiva			13.100	15.034	2.613	4.536	322	35.605	363.658.175
Adicional por Puntualidad		132	122	261	196	513	21	1.245	15.526.735
Autoconstrucción	12.682	11.610						24.292	179.947.134
Préstamos Productivos	28							28	211.648
Hospedaje turístico	8	2						10	191.182
Vivienda Talleres		10	1			3	5	19	361.950
Microempresas	127	19						146	642.579
Vivienda Básica			461	687	780	921	92	2.941	121.935.239
Damnificados Sur (Puno)			275	332	49			656	5.280.935
Sismo Sur-Emergencias	15.301	6.564	5.274	3	185			27.327	199.526.182
Vivienda Nueva				450	3.217	4.794	206	8.667	138.027.336
Margen Izq. Río Rímac					21	8		29	281.826
Sismo Oriente						339		339	3.525.900
Techo Propio						286	2	288	2.985.420
Total	28.146	18.337	19.233	16.767	7.061	11.400	648	101.592	1.032.102.241

Fuente: BANMAT, MCVS-HOGEL-Unidad de Estadística.

Elaboración: Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna



- a) Han existido 13 programas, los mismos que han sido atendidos con diverso énfasis por cada gobierno. Según los datos disponibles a enero del 2007, los recursos del BANMAT van a cinco programas: Vivienda Progresiva, Vivienda Básica, Vivienda Nueva, Techo Propio y Vivienda Talleres.
- b) El Programa de Apoyo a la Autoconstrucción de Viviendas (hasta S/. 6,000 ó US\$ 1,875) ha quedado inoperativo. Este programa significó el 63% de los créditos aprobados en el 2002. Igualmente han quedado inoperativos los programas dirigidos a microempresas, proyectos productivos, hospedaje turístico, margen izquierda del río Rímac. Se indica que los préstamos por emergencias sociales se otorgan cuando ocurren sismos, sequías, inundaciones, etc.

- c) El Programa de Vivienda Progresiva, que apoya la construcción, ampliación o remodelación de un inmueble, y es sucesor reformado del anterior Programa de Apoyo a la Autoconstrucción de Viviendas, tuvo importante desempeño entre los años 2003 y 2004, con el 67% y 81% del total de colocaciones del BANMAT. Muestra un giro en cuanto a su público objetivo: población con remuneraciones regulares (empleo formal) y mayores ingresos. El crédito promedio del Programa de Apoyo a la Autoconstrucción era de S/. 7,408, mientras el de su sucedáneo Vivienda Progresiva subió a S/. 10,214.
- d) En los años 2005 y 2006 los mayores montos colocados correspondieron a los Programas Vivienda Nueva (41% en cada año) y Vivienda Básica (31% en el 2005 y 23% en el 2006). Con ello se profundiza la tendencia de años anteriores al incremento del monto de los créditos en función de los segmentos sociales de mayor poder adquisitivo. Tal como se observa en el Cuadro 6, para tener acceso al Programa Vivienda Nueva, el ingreso mensual de la familia debe ser, como mínimo, de S/. 1,050 (US\$ 328); para Vivienda Básica, el ingreso mínimo debe ser de S/. 1,299 (US\$ 406). Si se tiene en cuenta que la línea de pobreza total²⁴ en Lima es de S/. 254.30 mensuales, se concluye que los pobres no tienen acceso a los actuales programas de vivienda del BANMAT.
- e) Los datos de enero del 2007 sugieren que la tendencia descrita continúa: el Programa de Vivienda Básica es el más importante, con más de la tercera parte del total de colocaciones (37%) y montos promedio (S/. 48,770) que confirman una mayor demanda por los montos más altos.

Cuadro 6
Valor Promedio de la Viviendas Financiadas por el BANMAT (2006)

Programa:	Valor promedio (1)		Cuota (3)	Meses	Ingreso promedio (4)	
	S/.	US \$ (2)			S/.	US \$ (2)
Vivienda Progresiva	11.883	3.713	153	120	765	239
Vivienda Básica (5)	47.817	14.943	433	240	1.299	406
Vivienda Nueva	16.393	5.123	210	120	1.050	328

(1) Calculado en base a las colocaciones / N° de créditos.

(2) Tipo de cambio S/. 3.20

(3) Calculado con el simulador de cuotas <http://www.banmat.org.pe/simulador/Default.asp>

(4) Se considera 5 veces la cuota, salvo Vivienda Básica en que es 3 veces.

(5) Calculado en relación al máximo monto establecido en este programa: S/. 47,600.

Fuente: BANMAT

Elaborado: Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna

A fines de enero del 2007, directivos del BANMAT anunciaron la inversión de 195 millones de nuevos soles en el curso del año, de los cuales “el 60%, con 119 millones, se destinará a Vivienda Nueva y Vivienda Básica”, y “el 40% de lo proyectado se destinará a los créditos de vivienda progresiva para el mejoramiento de vivienda, con 66 millones de soles”. Si consideramos que el déficit de viviendas a nivel nacional es de 1.2 millones, con un déficit cualitativo del 70% y necesidad de vivienda nueva del 30%, el anuncio del BANMAT está lejos de corresponder a esa necesidad, pues se prevé el 60% para vivienda nueva y vivienda básica. Esto ratifica que las entidades del sector vivienda no destinan recursos importantes para afrontar el principal problema, que es el mejoramiento de las viviendas.

En la práctica, el BANMAT se orienta por criterios de mercado, dirigiendo sus recursos a sectores medios (B y C) y dejando de lado a los más pobres: esto es, el Estado en busca de la rentabilidad.

Sin embargo, el D. S. 011-2007/VIVIENDA (20 de abril del 2007) dispuso la participación del Banco de Materiales (BANMAT) en la construcción de viviendas del Proyecto Techo Propio. Esto es positivo, pues significa retomar un rol activo para el Estado en vez del rol meramente facilitador de la política de vivienda de la última década.

Un aspecto novedoso es que el BANMAT podrá aprobar líneas de crédito a favor de los beneficiarios del BFH. Hasta la aprobación de esta norma, la banca privada era la única fuente de financiamiento, lo que se convirtió en una traba para las familias de menores recursos. La norma también dispone que la Superintendencia de Bienes Nacionales le transfiera bienes gratuitamente, lo cual debe reducir el costo de las viviendas. Los BFH se financiarán con fondos del presupuesto del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con lo que se recoge la propuesta del Comité de Campaña formulada en el Análisis del Plan de Vivienda²⁵, y sin recurrir al endeudamiento externo.

El riesgo de politización del BANMAT está latente. Al culminar el gobierno de Fujimori, la morosidad era del 80%. Con la modificación del D. S. 018-2005-VIVIENDA, el gobierno actual inició un proceso de condonación de las deudas de los prestatarios del BANMAT, entregando 2 mil certificados de cancelación. Hasta fin de año se preveía beneficiar a más de 25 mil prestatarios, previo cumplimiento de los requisitos indispensables.

Sin embargo, los 25 mil prestatarios a quienes se les condonaría la deuda no serían todos los deudores morosos. Según el balance del BANMAT, al cierre del 2004 las “Cuentas de Orden Deudoras” ascendían a S/. 1,980'783,360; al cierre del 2006, dicha suma se había incrementado a S/. 2,516'653,256, lo cual indicaría que el número de prestatarios morosos sigue aumentando y que la morosidad vuelve a generalizarse.

El BANMAT es una empresa pública de derecho privado situada en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), sin embargo, con la finalidad de tener mayor control financiero, debería pasar a ser supervisada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

La propuesta del Comité de Campaña por el Derecho a la Vivienda incluye con respecto al BANMAT:

25 Plan Nacional de Vivienda: Cómo incluir a los sectores más vulnerables. Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna para todas y todos. Octubre del 2006.



- Que se convierta en banca de segundo piso y coloque sus créditos por medio de instituciones de microfinanciamiento, cercanas a los sectores de menores ingresos, tales como las cooperativas de vivienda, las cajas municipales de ahorro, etc.
- Que oriente sus recursos al mejoramiento de viviendas, que es el principal problema.

En cuanto a “la procuración de asistencia técnica adicional mediante la cooperación internacional”, no conocemos proyectos orientados a la asistencia técnica en materia de vivienda con recursos de la cooperación internacional. Sin embargo, entre las prioridades del sector vivienda, construcción y saneamiento del Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional 2006, de la APCI²⁶, se menciona el Programa de Asistencia Técnica en Desarrollo Urbano y Vivienda en Asentamientos Humanos, cuyos detalles no se conocen. Como la APCI es el órgano estatal encargado de la relación con la cooperación técnica internacional, el mencionado programa demostraría preocupación con respecto al tema.

8 Producción de viviendas de interés social

50g: Es necesario que todos los niveles de gobierno reconozcan y apoyen el proceso de producción de viviendas de interés social y apoyen formas organizadas de viviendas de interés social como, por ejemplo, las cooperativas. En este contexto los planes de ahorro de microcréditos y comunitarios pueden ser más eficaces que los planes de financiación oficiales. Pueden aprovecharse lecciones útiles de planes como el plan de mejoramiento de la vivienda familiar de la Ciudad de México (México).

La política de vivienda no se ha centrado en el reconocimiento y apoyo al proceso de producción de viviendas de interés social, ni en el apoyo a for-

26 Plan Anual de Cooperación Técnica Internacional, Junio 2006, Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), pág. 20.

mas organizadas de viviendas de interés social como las cooperativas. Los programas oficiales han sido diseñados con un enfoque empresarial que ha pretendido trasladar metodologías (que pueden ser adecuadas para la construcción masiva y estandarizada de vivienda nueva para sectores medios) a políticas y programas que deberían solucionar las deficiencias de habitabilidad de las viviendas y barrios precarios. Este enfoque no corresponde a las características económicas ni culturales de los sectores de menores ingresos.

Se ha privilegiado la alianza con sectores empresariales inmobiliarios, desconociendo prácticas populares muy arraigadas e imponiendo exigencias excesivas a los pequeños empresarios, quienes quedan excluidos de los proyectos. A ello se suma la incompreensión del proceso de producción social del hábitat y la desvalorización de los aportes de la organización popular y la sociedad civil. En el diseño de los programas no se ha tenido en cuenta la rica experiencia de los pobladores en la autoconstrucción, la gestión comunal y la gestión de instituciones sin fines de lucro en proyectos de apoyo técnico, social y financiero.

La política de vivienda, de marzo del 2003 a la fecha, no ha priorizado la producción de viviendas de interés social, sino la producción de viviendas para sectores medios. La explicación, a nuestro criterio, está en los roles dispuestos para el sector privado y el sector estatal en esta política. El Plan Nacional de Vivienda 2006-2015 indica que:

“Se reservó al Estado un rol promotor y facilitador de la iniciativa privada, a la que se entregó la política habitacional. Sería el sector privado inmobiliario constructor (empresas inmobiliarias, pequeñas y medianas constructoras, profesionales independientes) el encargado de diseñar, construir y comercializar los programas habitacionales. El financiamiento de la construcción y el otorgamiento de los créditos hipotecarios quedaban a cargo de las instituciones financieras privadas (bancos comerciales, financieras, cajas municipales y rurales, cooperativas de ahorro y crédito)”²⁷.

27 Diario El Peruano, 15 marzo del 2006, pág. 314748.

Este esquema, donde el sector “privado inmobiliario constructor” y el sector financiero son los protagonistas, propicia que la oferta de viviendas se dirija a los sectores medios, en tanto la “iniciativa privada” busca la mayor “ganancia posible” con el menor riesgo. Con este enfoque es muy difícil que se priorice la producción de viviendas de interés social, y si el estado no interviene para corregir esta tendencia del mercado, los sectores de menores recursos quedarán rezagados o excluidos de los beneficios de la política de vivienda.

En la política de vivienda tampoco encontramos apoyo explícito a formas organizadas de vivienda de interés social como las cooperativas de vivienda, tal como ocurre en países como Uruguay²⁸, pues si bien es cierto que, teóricamente, las cooperativas pueden acceder a recursos financieros de los programas de vivienda públicos e intermediar dichos recursos para financiar programas de vivienda, muy pocas han podido cumplir con las exigencias de la Superintendencia Nacional de Banca y Seguros. Del total de Instituciones Financieras Intermediarias (IFIS) que operaban los programas de vivienda en mayo del 2006, la participación de las cajas municipales y rurales en préstamos hipotecarios Mi Vivienda fue mínima (5% y 1%, respectivamente). Las cooperativas de ahorro y crédito ni siquiera son mencionadas.

En tal sentido, se requiere flexibilizar los requisitos adecuándolos a programas de mejoramiento de la vivienda y construcción en sitio propio, donde los montos son menores, y desarrollar un amplio programa de fortalecimiento institucional de estas organizaciones solidarias que son tan necesarias para llegar a los más pobres.

Acerca de “los planes de ahorro de microcréditos y comunitarios”, nuestra opinión es que las entidades más cercanas al sector de menores ingre-

28 En Uruguay, a través de las “cooperativas de vivienda, están integradas a FUCVAM (Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua) alrededor de 16 mil familias de ingresos bajos y medios, representativas de un amplio segmento de trabajadores del más diverso origen. En un principio, las cooperativas de FUCVAM estaban constituidas, mayoritariamente, por sectores obreros industriales, trabajadores del sector servicios y empleados públicos, con un alto índice de sindicalización. Al presente, están surgiendo varias nuevas cooperativas, integradas mayoritariamente por trabajadores del llamado sector informal de la economía, como resultado de la liberalización y precarización del empleo que afecta al Uruguay, al tiempo que continúa la formación de cooperativas tradicionales en gremios y sindicatos” (<http://www.cudecoop.org.uy/fucvam.html>).

son las cooperativas de ahorro y crédito. Sin embargo, el gobierno no ha establecido mecanismos financieros para que los sectores de menores ingresos puedan tener acceso a los planes de microcréditos. Se deja que “el mercado lo resuelva todo”.

Hay que mencionar algunos aspectos positivos y recientes con respecto a la postulación al BFH, relacionados específicamente con la exigencia de ahorro previo. La ley de creación²⁹ mencionaba sólo “el ahorro mínimo depositado en una institución del sistema financiero nacional”. Luego de sucesivos cambios, incluyendo la última modificación del 9 de enero del 2007³⁰, este ahorro está constituido por:

- a) Dinero en efectivo;
- b) El valor del terreno donde se construirá o mejorará la vivienda u obra;
- c) Los materiales de construcción comprados para tal fin;
- d) La inversión realizada en obras de habilitación urbana por los potenciales beneficiarios;
- e) La mano de obra del Grupo Familiar Elegible.

9 Vivienda rural

50h: Deberían elaborarse políticas de vivienda rural apropiadas, teniendo en cuenta el contexto actual de descentralización y la potenciación de los gobiernos regionales y locales. El Gobierno debe tratar de aprovechar la experiencia de otros países, como México, que han establecido una red de institutos de vivienda en todo su territorio.

Las poblaciones rurales mayoritariamente carecen de condiciones mínimas de albergue y salubridad, y están expuestas a diversas amenazas de desastre, como inundaciones, derrumbes, sequía, friaje, etc., como ha

29 N° 27829, del 19 septiembre del 2002.

30 Resolución Ministerial N° 05-2007-VIVIENDA, publicada el 9 de enero del 2007.

quedado demostrado una vez más con el sismo del 15 de agosto del 2007. Este es el contexto en que debe actuar una política de vivienda rural. El programa Mejorando Mi Pueblo apunta a cumplir ese rol, aunque su impacto y alcance están aún muy distantes de cubrir el enorme déficit existente.

A la vivienda rural no se le ha prestado la misma importancia que a la vivienda urbana. Si bien algunos esfuerzos como el Proyecto de Acondicionamiento Territorial y Vivienda Rural (PRATVIR) y otros, realizados hace muchos años, pretendieron abordar acciones para su desarrollo, el enfoque de la vivienda rural estuvo condicionado exclusivamente a la vivienda-habitación. En algunos casos se trató incluso de priorizar el uso del material local.

Desde el 2006 el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento desarrolla el programa Mejorando Mi Pueblo, cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida de la población de centros poblados rurales, rescatar y elevar el valor inmobiliario de las viviendas rurales, recuperar el uso de la infraestructura no utilizada y promover la mejora de las viviendas para que sean sanas, seguras y productivas.

El abordaje contextual comprende la vivienda y su entorno, los poblados rurales, como eslabones de la cadena productiva y de los problemas socioculturales relacionados con los servicios sanitarios. Prima el ordenamiento territorial participativo y el mejoramiento de la infraestructura. Plantea la intervención en el espacio público rural como antesala a la intervención focalizada en la vivienda, estrategia urbana que se ha extendido a las zonas rurales.

Usando una metodología que favorece la participación de los pobladores y los municipios, se han inaugurado obras en 23 pueblos, hasta fines del 2006, con buenos resultados en la recuperación del espacio público. Iniciándose el 2007, la estrategia se dirige a intervenir en viviendas a modo de experiencia piloto en un distrito de 10 mil habitantes del departamento de Junín, encontrándose en este momento en la etapa de promoción y toma de conciencia del estado de las viviendas por sus ocupantes, que serán calificadas por ellos mismos en forma colectiva.

Este programa es un avance en materia de vivienda rural en el país. Si bien se encuentra en una etapa inicial, la calidad y prestigio de los profesionales que conforman el pequeño equipo encargado es un factor de confianza y eficiencia para los propósitos de este programa nacional. Se esperaría una manifiesta y pública decisión política al respecto, como ocurre en otros temas tratados por el gobierno, que no tienen la relevancia e importancia que amerita la vivienda rural.

10 Saneamiento legal

50i: Deben revisarse las políticas y prácticas actuales de concesión de títulos de propiedad para aclarar las responsabilidades y procesos institucionales. Deben armonizarse los mandatos de instituciones como la COFOPRI con las obligaciones del Perú en materia de derechos humanos. Partiendo de éstas, la Defensoría del Pueblo o algún otro órgano independiente apropiado podría realizar un estudio independiente de esas instituciones y la práctica de conceder derechos de tenencia, como se propugna en la publicación de Hernando de Soto y en las políticas del Banco Mundial.

La política y la práctica de concesión de títulos no se han revisado en sus aspectos fundamentales. Se mantiene una gestión centralizada en un organismo del gobierno central (COFOPRI), así como un enfoque de defensa irrestricta del derecho de los propietarios, que muchas veces colisiona con el derecho a la vivienda de los pobladores como derecho humano inherente a toda persona. Sin embargo, se promulgaron leyes que favorecen la regularización de ocupaciones informales, aunque sin asignar recursos para su implementación.

El 27 de mayo del 2003 se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), recuperando para el fuero municipal competencias exclusivas en el saneamiento físico legal, las habilitaciones urbanas y la adjudicación de tierras. Se corrigió así el despojo de facultades de los gobiernos locales ocurrido con la creación de la COFOPRI durante el ré-

gimen de Fujimori. Sin embargo, mediante el D.S. N° 014-2003-JUS (29 de agosto del 2003), el Gobierno insistió en menoscabar la competencia municipal al dar a COFOPRI facultades sobre el saneamiento físico legal de los asentamientos humanos.

En mayo del 2005, la Municipalidad Metropolitana de Lima suscribió un convenio con la COFOPRI para que ésta actúe como asesor técnico por vía de delegación de funciones, limitándose la intervención de este organismo a los procesos relacionados con ocupaciones informales de terrenos del Estado. Con respecto a las poblaciones que ocupan terrenos de propiedad privada, la COFOPRI se limitó a promover procesos de conciliación, dejando de lado los procesos de prescripción adquisitiva de dominio a la cual tienen derecho las poblaciones con más de diez años de posesión. La municipalidad tampoco apoyó a estas familias por carecer de recursos, ya que el Gobierno no destinó recursos para la implementación de las competencias transferidas. Las ocupaciones informales sobre terrenos de propiedad comunal ocupados después de la fecha límite (marzo de 1996), tampoco cuentan con una norma que les autorice a hacer su saneamiento físico legal.

Con el gobierno del Partido Aprista se inició un proceso de reconcentración de funciones de formalización en la COFOPRI. Primero, se creó el Consejo Nacional de Promoción del Acceso a la Propiedad Predial-Propiedad Popular, integrado por miembros del Poder Ejecutivo, con el objeto de ordenar todo el sistema normativo y simplificar los procesos existentes; luego, el Banco Mundial y el Ministerio de Vivienda firmaron un convenio por el cual el primero financiaría un proyecto de titulación predial. Con todo lo cual se reforzaba el papel de esta dependencia del gobierno central en el tema de formalización de predios urbanos, en vez de apoyar a los gobiernos locales. Finalmente, se promulgó una norma para que la COFOPRI recupere sus funciones de titulación en un régimen temporal de tres años. Es necesario subrayar que esta norma colisiona con la Ley Orgánica de Municipalidades y la Constitución, que reconocen la competencia de los gobiernos locales en el proceso de formalización de predios informales y la conducción del urbanismo.

De manera simultánea con este proceso de descentralización y reconcentración de funciones de formalización, se aprobó un conjunto de leyes de suma importancia para las poblaciones de menores recursos en el país:

- En enero de 2004, el Congreso aprobó la Ley 28155, que precisa la aplicación de las leyes en los procesos judiciales en trámite sobre expropiaciones por razón de utilidad pública o interés social, incoados al amparo de la Constitución de 1979. La norma permitirá resolver favorablemente 25 procesos de expropiación en Lima y otros procesos más en provincias.
- En junio del 2004, el Gobierno promulgó la Ley 28259 sobre reversión a favor del Estado de predios rústicos adjudicados a título gratuito. La ley permite que terrenos entregados gratuitamente por el Gobierno de Fujimori para uso agrícola, que no fueron usados según lo previsto, puedan revertir a favor del Estado. Una vez que el Estado recupere la titularidad, podrá regularizar la ocupación de aproximadamente un millón de personas de poblaciones urbano marginales situadas en todo el país, especialmente en la selva.
- En noviembre de 2004 se dio una norma de especial interés para los asentamientos populares: la Ley 28391 (Formalización de la Propiedad Informal), que permite la formalización de ocupaciones asentadas en terrenos del Estado al 31 de diciembre del 2001 y otorga competencia a las municipalidades provinciales para regularizar el tracto sucesivo y la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio. Sin embargo, las competencias no han podido ser implementadas por las municipalidades al no habérseles transferido el presupuesto correspondiente.
- En marzo de 2005 se promulgó el reglamento de la Ley 28391 (D.S. N° 005-2005-JUS), que prohíbe el saneamiento físico legal de las ocupaciones informales sobre zonas de riesgo, mas no plantea qué hacer con las familias asentadas en ellas.
- El 8 de julio de 2005 se publicó la ley 28576 que, por primera vez, autorizó la permuta de terrenos en un caso de expropiación, abrien-

do la posibilidad de utilizar este mecanismo para resolver procesos similares.

El 22 de febrero del 2006, el Congreso aprobó la Ley 28687 sobre desarrollo y formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos. El 17 de marzo del mismo año se publicó su reglamento en lo que se refiere al Título I, el cual recoge parcialmente las demandas de las organizaciones sociales articuladas al Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna.

Esta forma de intervención tiene por consecuencia que el proceso de formalización rinda cada vez menos resultados concretos en beneficio de los asentamientos humanos. Algunos problemas originados por el enfoque privatista y la gestión centralizada se describen a continuación.

Miles de familias que ocupan terrenos de propiedad privada no han continuado su formalización, pese a que su proceso de formalización se dio en el marco de la Ley 24513 que permitía la titulación de los asentamientos humanos, paralelamente al proceso de expropiación.

Otro problema concierne a los asentamientos humanos que están en aplicación de la prescripción adquisitiva de dominio. Sólo en Lima hay 1,583 expedientes de prescripción adquisitiva de dominio, pendientes de resolver, que afectan a 40 mil familias, según lo señalado en el Oficio N° 199-2005-MML-GM de fecha 18 de abril de 2005. Aunque se cuenta con la Ley 28687 y su reglamento (D.S. 006-2006-VIVIENDA), no se asigna presupuesto a las municipalidades, pero sí a COFOPRI, para la formalización. No se presta debida atención a la resolución de la prescripción adquisitiva de estas poblaciones, que por esta negligencia del gobierno local y el gobierno central quedan expuestas a acciones judiciales de desalojo o reivindicación, afectando la seguridad de la tenencia de estas familias.

En algunos asentamientos humanos como Lomo de Corvina y Señor de los Milagros, en Villa El Salvador, y Olivos de Pro, Sector C, de San Martín de Porres, COFOPRI ha intervenido promoviendo conciliaciones con supuestos propietarios, aun cuando no estaba ciertamente establecido el título de estos y a pesar de que, en algunos casos, estos pueblos ya tenían

diez años de posesión y, por tanto, les correspondía aplicar la prescripción adquisitiva de dominio.

Otro problema en la intervención de COFOPRI es que no considera el aspecto urbanístico, es decir los continuos urbanos, cuando procede a la regularización de la ocupación informal. Lo cual se visibiliza cuando los asentamientos gestionan la instalación de los servicios básicos, como el agua, y quieren tender tuberías, y en los planos aprobados por COFOPRI no se consideró que estaban situados en laderas y que requerían vías de acceso que permitan el pase de tuberías.

Tampoco considera en el aspecto social la participación de la población en el proceso de titulación. Esto ha causado que haya muchas personas que cuentan con título de propiedad pero mantienen abandonados sus predios, que se convierten en nidos de delincuentes y perjudican la seguridad ciudadana, al tiempo que la comunidad tiene que asumir lo que estos propietarios fantasmas dejan de aportar para el pago de los servicios básicos.

Sólo en Lima hay 600 asentamientos humanos que no pueden realizar su saneamiento físico legal por estar ubicados en zonas de riesgo. De conformidad con lo establecido en el D. S. 006 estas familias no podrán ser formalizadas.

COFOPRI continúa con los procesos de formalización a través de convenios de delegación de funciones suscritos con las municipalidades, las cuales se limitan a la entrega de títulos de propiedad. Esto no permite el desarrollo de la capacidad de gestión de las municipalidades. Tampoco permite desarrollar una visión integral de la ciudad que queremos, pues las ocupaciones informales siguen apareciendo y los programas de vivienda, como Techo Propio Deuda Cero, no se han masificado ni articulado a una propuesta de intervención integral desde los gobiernos locales, que son los órganos de gobierno constitucionalmente competentes para realizar la planificación urbana y rural, y desarrollar programas y proyectos que permitan contar con ciudades inclusivas, vivibles y sin segregación social ni espacial.

Se requiere cambiar esta forma de actuación y tener realmente instituciones que apliquen las leyes y reorienten los recursos presupuestarios para atender estos problemas, haciendo que prevalezca la justicia social, la equidad, la solidaridad. En caso contrario, las poblaciones de menores recursos seguirán acarreando problemas sin resolver, no podrán acceder al agua y saneamiento, continuarán los problemas de salud, la contaminación ambiental y la inseguridad.

Un ejemplo positivo es el asentamiento humano UPIS Huáscar. Después de las recomendaciones del Relator, y gracias a la organización de este pueblo, han logrado avanzar en el proceso de saneamiento físico legal, han logrado que el Estado asuma el pago del justiprecio de terrenos de propiedad privada mediante la Ley de Permuta N° 28576 y su reglamento, aprobado por D. S. 029-2006-EF. Sin embargo, han encontrado un escollo en la lentitud con que actúa la Superintendencia de Bienes Nacionales, por lo que la organización vecinal, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, COFOPRI y la Municipalidad Metropolitana de Lima, han determinado un plazo de 30 días para iniciar el proceso de implementación.

11 Desalojos

50j: El Gobierno debe realizar una evaluación a fondo de las políticas y prácticas actuales en materia de desalojos para garantizar la protección de los derechos de las personas.

En nuestro país no existe política pública para impedir los desalojos. Las normas defienden la propiedad privada; las instituciones que debieran tutelar el derecho de los poseedores de asentamientos humanos, defienden al propietario privado; COFOPRI, al hacer el estudio de títulos para formalizar la posesión, a veces identifica propietarios que ni siquiera recuerdan tales propiedades, generando conflictos con los poseedores.



A pesar de la recomendación del Relator, no se ha evaluado a fondo la política y las prácticas actuales en materia de desalojos; por ello vemos jurisprudencia contradictoria en casos judiciales de desalojo similares.

Jurisprudencia a favor de la protección del derecho a la vivienda para impedir y controlar desalojos

- Improcedente desalojo por ocupación precaria: En el caso de no acreditar propiedad de la fábrica por parte del propietario demandante, no procede la demanda. Exp. 2004-03622-0-0901-JR-CI-02, 2° Juzgado Civil del Cono Norte, sentencia de fecha 4/4/2006.
- Infundada la demanda cuando existe reconocimiento como asentamiento humano: En caso de que el posesionario acredite ser integrante de un asentamiento humano, demostrando su calidad de poseedor inmediato, carece de fundamento la demanda de desalojo por ocupación precaria. Exp. 2005.02911-0-0901-JR-CI-03, 3° Juzgado Civil del Cono Norte, sentencia de fecha 2/5/2006.
- Al no haberse demostrado la propiedad de las edificaciones es improcedente la demanda de desalojo por ocupación precaria: En caso de no acreditar el demandante su derecho de propiedad respecto de las edificaciones existentes en el predio materia de litis es improcedente la demanda. Exp. 2005-02921-0-0901-JR-04, 4° Juzgado Civil de Lima del Cono Norte, sentencia de fecha 19/7/2006.
- Exp. N° 702-2001: El elemento objetivo de la usurpación se cumple con la materialización del despojo o perturbación de la posesión, en el sentido de que para consumar este delito, es preciso que la ocupación, en sentido estricto, sea material y efectiva; además, a fin de ser amparado el agraviado, es necesario que se acredite la posesión previa que ejercía sobre el inmueble supuestamente usurpado, a efecto de que se configure el delito.

Los desalojos forzosos y las mujeres

No existe normatividad especial que proteja a las mujeres de los desalojos. Ellas son las más afectadas, pues son las que se quedan en las casas, reciben las notificaciones y enfrentan procesos judiciales que no entienden; en algunos casos, al no prestarle la debida importancia, no hacen uso de su derecho de defensa y son vencidas en juicio.

Iniciativas de la sociedad civil

En Octubre del 2007 la FOVELIC y el Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna, en el marco de la campaña “Desalojo Cero”, presentaron en audiencia pública del Congreso de la República una propuesta legislativa referida fundamentalmente a tutelar los derechos de las personas que carecen de vivienda, estableciendo acciones preventivas a nivel judicial a fin de evitar desalojos forzosos. La propuesta plantea que en estos casos se debe comunicar a las autoridades competentes para que promuevan el acceso a una vivienda adecuada a fin de facilitar la reubicación de estas familias y/o por razones de interés social priorizar la formalización de las ocupaciones informales conforme a ley.

12 Asistencia de emergencia

50k: Aunque, naturalmente, la puesta en marcha de la política y los programas nacionales de vivienda es muy reciente, y ya se están acusando algunos adelantos, la situación general de la vivienda en el Perú requiere que, en ciertos casos, el Gobierno adopte medidas inmediatas y proporcione asistencia de emergencia. El Relator Especial recomienda que el Gobierno considere la posibilidad de desarrollar un programa humanitario en la esfera de la vivienda, en particular la evaluación de zonas donde las condiciones de vivienda sean especialmente peligrosas.

La situación general de la vivienda³¹ y los fenómenos naturales que afectan a poblaciones generalmente pobres, obligan a diseñar e implementar una política de prevención y atención de desastres. Si bien se ha avanzado algo al respecto, el camino por recorrer es aún muy largo, como ha quedado demostrado en el reciente sismo ocurrido en el sur del país el 15 de agosto del 2007.

El país cuenta con un Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) conducido por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) e integrado por los Sistemas Regionales de Defensa Civil (SIREDECI) y los Comités de Defensa Civil (CDC). INDECI es el organismo rector, normativo, coordinador general, que produce esquemas de plan de emergencia o guías metodológicas para evaluar daños y desastres. La ejecución corre a cargo de organismos del gobierno central: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, los gobiernos regionales y las municipalidades. No obstante, a pesar de existir el sistema, la capacidad de respuesta en caso de desastre es muy limitada, y la de prevención es aun menor.

Los mayores avances se encuentran en el plano de la organización general, el planeamiento nacional y el diseño de algunos instrumentos locales. INDECI ha elaborado el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, cuyas directivas y estrategias orientan las actividades intersectoriales e interinstitucionales en materia de prevención de desastres. El plan fue aprobado por decreto supremo en marzo del 2004 y le siguieron diversos planes regionales.

El plan también planteó la estrategia de “fomentar la incorporación del concepto de prevención en la planificación de desarrollo”, que sirvió de marco para la ejecución del Programa de Ciudades Sostenibles. Este programa, que se ejecuta en convenio con el PNUD, constituye uno de los avances más importantes en relación a la identificación y evaluación de

31 A nivel de Lima Metropolitana, un informe de INDECI basado en el Censo de Vulnerabilidad para la determinación del riesgo de colapso de viviendas, encontró que 17,432 edificaciones ubicadas en antiguas zonas históricas de Lima Cercado y los distritos de Barranco, Chorrillos, La Victoria y El Rímac, se encuentran en alto riesgo de colapsar. Ello significa que 76,601 personas en Lima Metropolitana son víctimas potenciales de un eventual desastre natural. A ello debe agregarse la vulnerabilidad en que se encuentran miles de viviendas en los asentamientos humanos de las periferias de la ciudad.

zonas vulnerables. Comprende tres componentes principales: a) el Plan Nacional de Uso del Suelo, b) pautas técnicas de construcción y habilitación, y c) la identificación de proyectos de prevención y mitigación de desastres. Al mes de marzo del 2006 se había culminado la elaboración de 102 mapas de peligro y 65 programas de prevención y medidas de mitigación ante desastres en otras tantas ciudades del país.

Sin embargo, la formulación de dichos estudios no siempre contó con la debida participación municipal; inicialmente se realizaban incluso sin que las municipalidades los solicitaran, y hubo críticas sobre su rigor metodológico. Es importante insistir en la necesaria participación de la municipalidad y la población potencialmente afectada tanto en el diseño como en la implementación de los instrumentos, lo cual requiere capacitar a quienes van a utilizar los instrumentos. Lo cierto es que, salvo excepciones, los gobiernos locales no se hacen cargo de estos instrumentos, con lo cual su eficacia y utilidad se reducen drásticamente.

Además de los mapas de peligro mencionados, INDECI ha elaborado informes que identifican zonas vulnerables en las cuencas de los ríos Chillón y Rímac, que amenazan con sus desbordes a los asentamientos humanos ribereños, pero las recomendaciones ofrecidas son muy generales. La información de áreas vulnerables ocupadas por familias asentadas sobre rellenos sanitarios, suelos deleznable, zonas inundables, pantanos, vías proyectadas, etc., está dispersa; en muchos casos, desactualizada; y se carece de un plan coordinado para identificar sistemáticamente este tipo de asentamientos.

Sólo en Lima Metropolitana, según información proporcionada por la propia municipalidad, existen 432 asentamientos humanos con informes de riesgo, que requieren asesoría técnica y supervisión para cumplir con las recomendaciones planteadas. A ellos deben sumarse 173 asentamientos humanos que ni siquiera tienen informe elaborado. En el primer caso hablamos de 34,560 familias y 172,800 pobladores; en el segundo, de 13,840 familias y 69,200 pobladores. El Comité de Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna y la Federación de Organizaciones Vecinales de Lima y Callao (FOVELIC) han presentado una iniciativa al viceministro de Vivienda para establecer un Plan de Mitigación de Riesgo, que articule

programas como A Trabajar Urbano con instituciones como el MIMDES, la COFOPRI, el INDECI, Defensa Civil a nivel provincial y distrital, las municipalidades provinciales y distritales.

En cuanto a la intervención directa sobre viviendas asentadas en zonas peligrosas, el gobierno creó, en noviembre del 2005, el “Programa de reconstrucción de viviendas en zonas y localidades afectadas por los sismos ocurridos el 25 de septiembre y 1° de octubre del 2005”, ante los sismos ocurridos, primero, en los departamentos de San Martín, Amazonas, La Libertad, Loreto, Ancash y Cajamarca; y luego en Moquegua.

El programa tiene por objeto facilitar a las familias damnificadas por la pérdida total o parcial de sus viviendas, el acceso a una solución habitacional en predios saneados técnica y legalmente. Sin embargo, no se ha superado la etapa inicial, de emergencia, con la entrega de módulos básicos muy pequeños y poco resistentes, como se puede observar en la ciudad de Lamas, donde el Banco de Materiales ha proporcionado módulos prefabricados de 4 metros por 3, elaborados en drywall, con techos de calamina, etc. Las promesas de financiamiento para incorporar a los damnificados a los programas Techo Propio u otros, aún no se concretan.

El caso del asentamiento humano 9 de Octubre es muestra de la excesiva demora en la atención a las familias damnificadas, prolongando injustificadamente sus padecimientos. En efecto, más de cuatro años han transcurrido ya desde que se derrumbaron más de 60 viviendas de dicho asentamiento humano en junio del 2003. Los damnificados fueron reubicados en terrenos del cuartel La Pólvara, en el mismo distrito, y se les asignó módulos de 18 m² con pilones de agua comunales, lavaderos y servicios higiénicos colectivos. Eso fue todo durante varios años.

El Ministerio de Vivienda, la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Municipalidad Distrital de El Agustino y el Organismo Especial del Fondo de Vivienda Militar del Ejército (ORES-FOVIME) suscribieron un convenio marco interinstitucional y un convenio complementario con la finalidad de implementar un programa de emergencia para los damnificados del cerro El Agustino, y se comprometieron a coordinar la implementación de un proyecto integral en los terrenos de La Pólvara y la granja El Infer-

nillo. Recientemente el proyecto fue licitado y la empresa ganadora de la buena pro estima que podrá entregar las primeras viviendas en nueve meses. Son 100 viviendas que se entregarán a través del programa Techo Propio, aunque el precio de 10 mil dólares por una vivienda de algo más de 50 m² es muy alto para los reducidos recursos de los damnificados. Las autoridades deben cumplir la promesa de poner los módulos habitacionales al alcance de las familias damnificadas, lo que obliga a reducir el costo de la vivienda mediante el programa Techo Propio Deuda Cero.

Ante la demora de una solución y presionados por las condiciones inhospitalarias del terreno donde se alojan provisionalmente, muchos damnificados han optado por regresar a sus viviendas deterioradas, poniendo en riesgo sus vidas, o se han alojado donde algún familiar. Ante ello, la directiva de la asociación de damnificados (ADIA) junto con la municipalidad distrital de El Agustino, impulsan un nuevo proyecto participativo municipal para el acceso al suelo y a la vivienda saludable y segura.

Otro caso de demora extrema y de poca efectividad en la atención de la emergencia es el referido al terremoto del 15 de agosto del 2007. Este sismo produjo 519 muertos, 434,614 damnificados y 48,208 viviendas destruidas³², afectando principalmente la región de Ica pero también Lima, Huancavelica y en menor medida Ayacucho. Cuatro meses después, todavía no se han recogido totalmente los escombros y no se han reparado los hospitales afectados, ni las escuelas dañadas. Solo se han colocado algunos módulos de vivienda y la reconstrucción en general recién se inicia y avanza con lentitud.

Los programas humanitarios de vivienda para poblaciones en riesgo se centran en la emergencia; las soluciones permanentes demoran mucho en concretarse. Hasta el sismo del sur del país del 15 de agosto del 2007, que conmocionó profundamente a la opinión pública, no se podía apreciar una política de estado que reconozca solidariamente el daño sufrido por los damnificados más allá de la etapa de emergencia, pues para la etapa siguiente, la de solución permanente, sólo se proponía apoyo finan-

32 INDECI, evaluación del 20 de noviembre del 2007.

ciero³³. No obstante, a veces se condonan estas deudas, como en el caso de las viviendas construidas por ENACE en Nazca.

Es necesario replantear el concepto de prevención, abordando la preparación ante las amenazas y las causas de éstas. En consecuencia, debe revisarse tanto el proceso de ocupación del territorio como el patrón de urbanización de ciudades y centros poblados. Si consideramos que el patrón de asentamiento y el sobreuso de edificaciones antiguas constituyen factores de vulnerabilidad, debemos incorporar el criterio de vulnerabilidad en los procesos de planificación y gestión urbana ambiental. Es importante, entonces, que quienes están a cargo de la planificación urbana y el control del desarrollo urbano incorporen a su marco conceptual el enfoque de gestión de riesgos.

También es importante fortalecer las instituciones que tienen la competencia de enfrentar estos eventos. En ese sentido, las municipalidades, gobiernos locales y la propia población organizada tienen un papel muy importante que jugar, y no como ha sucedido en el sismo de agosto del 2007 donde, siguiendo la tradición de CRYRZA (Huaraz 1970), ORDESUR (Arequipa, 2001), se ha creado FORSUR como una entidad autónoma, dirigida por un “empresario de éxito”, que conduce el proceso de reconstrucción de la zona afectada por el sismo. Esta decisión ha sido cuestionada por sectores de la sociedad civil como la Asamblea de Ciudadanos de Ica, la Asociación de Municipalidades Afectadas por el Terremoto (AMUPAT) y otros, pues “contradice el proceso de descentralización y subordina a las autoridades regionales y locales de las zonas afectadas elegidas por voto popular, a un organismo que las limita en sus funciones y usurpa aspectos importantes de la misma”³⁴.

33 Para los damnificados del sismo del 15 de agosto del 2007, el gobierno ha anunciado una subvención de 6,000 nuevos soles para la reconstrucción de las viviendas destruidas por el terremoto, que podrá ser complementada por el Bono Familiar Habitacional que otorgará el Programa Techo Propio del Ministerio de Vivienda.

34 Jubileo Perú: Carta abierta: Por una reconstrucción participativa para el desarrollo integral.

13 Empresas privadas, globalización y derecho a la vivienda

50 I: El Gobierno debería actuar con más celeridad para mitigar la crisis de alojamiento y de tierras suscitada por la actuación desenfrenada de las empresas privadas, como en Tambogrande y La Oroya. El Gobierno debe velar por que no se repitan situaciones como éstas y por el rechazo de las políticas de mundialización, en los planos regional e internacional, en cuanto comprometan los derechos humanos de los residentes del Perú.

El estado no ha actuado con la debida celeridad para mitigar de manera eficaz la crisis de alojamiento y de tierra suscitada por la actuación de las empresas, tal como señala la recomendación “I” del Relator Especial. La actitud de las autoridades peruanas frente a la minería está íntimamente ligada a:

- a) El aprovechamiento de las oportunidades de inversión y el alto precio de los minerales en el mercado internacional, bajo el supuesto de que tal inversión traerá empleo y mejorará las condiciones de vida.
- b) La necesidad de consolidar la imagen del Perú en el mundo empresarial como un país fiable para la inversión extranjera.

Con este enfoque, la política se orienta a aminorar el efecto de los conflictos con las comunidades, antes que anticiparse a ellos; y a evitarlos mediante la aplicación estricta de las normas de protección ambiental. Es más, el Gobierno presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 1640, que declara de interés nacional 20 proyectos mineros que podrán agilizados en sus fases de concesión, diseño, ejecución, planeamiento y construcción. Cabe mencionar que en varios de ellos hay

conflictos por contaminación y/o reclamos financieros³⁵. Describiremos algunos casos.

La Oroya

La Oroya Antigua³⁶ pertenece al área ambiental crítica del distrito de La Oroya y constituye un lugar de alta vulnerabilidad y riesgo para la presencia humana permanente, debido al alto grado de toxicidad e insalubridad. El censo hemático, efectuado por el Ministerio de Salud a fines del 2004, establece que el 99.9% de los niños menores de cinco años de toda la provincia están contaminados con plomo. Las pruebas hemáticas revelan un nivel promedio de 70 microgramos de plomo por decilitro de sangre, cuando la OMS permite sólo 10 microgramos. Por otro lado, la mayoría de viviendas se encuentran en mal estado de conservación (57%) y hacinamiento (49%). En la zona moderna, las viviendas con una sola habitación superan el 55%.

No obstante ello, la dinámica político institucional de la región estuvo dominada por la solicitud de la empresa metalúrgica Doe Run de que se le amplíe el plazo para cumplir con el plan de adecuación y manejo ambiental (PAMA), así como por la acusación de que todos aquellos que se oponen a tal ampliación atentan contra la estabilidad de las inversiones en el país. El 23 de diciembre del 2004 se aprobó el D. S. 046-2004-EM, que permite excepcionalmente la postergación de las obligaciones establecidas en el PAMA por un periodo de tres años, más uno adicional. El decreto favorece a Doe Run, gravemente atrasada en las obligaciones de su respectivo PAMA, cumplido en menos del 40% a menos de dos años del vencimiento del plazo original. En abril del 2005, una subcomisión del Congreso recomendó declarar en emergencia la salud pública, por impacto ambiental, en las ciudades de La Oroya y Cerro de Pasco, así como en el distrito de Morococha, en vista del alto nivel de contaminación por plomo, cadmio, arsénico y otros elementos químicos.

35 Entre ellos están Majaz en Piura, Quellaveco en Moquegua, Tía María en Arequipa que se oponen a diversos riesgos de contaminación miera de aguas y tierras, y Michiquillay, en Cajamarca, y Las Bambas, en Apurímac, que reclaman fondos de desarrollo.

36 Donde existe un evidente deterioro urbano, un alto riesgo de seguridad física, incompatibilidad entre la sección y uso de las principales vías, incompatibilidad entre la densidad urbana y la capacidad de soporte del suelo y, sobre todo, alto nivel de contaminación ambiental.

A fines del mismo año, Doe Run hizo al Ministerio de Energía y Minas el pedido formal de ampliación de su PAMA por la fundición de La Oroya. Esta empresa es la única que se acogió a la posibilidad excepcional abierta por el D. S. 046-2004-EM. El 29 de mayo del 2006, el Ministerio de Energía y Minas aprobó la Resolución Ministerial 257-2006-MEM/DM por el cual concede a Doe Run 2 años y 10 meses adicionales para cumplir con el PAMA. Doe Run entregó una carta fianza por US\$ 28'640,000, como garantía de la ejecución del PAMA.

La prórroga fue precedida por un paro provincial de pobladores y trabajadores de la empresa minera a favor de la ampliación y en resguardo de sus puestos de trabajo, supuestamente amenazados si no se concedía la prórroga. Como La Oroya constituye un nudo vial, el paro bloqueó las carreteras que conducen a Huancayo, Huancavelica, Ayacucho, Tarma, Huánuco, Tingo María y Pucallpa.

La Oroya figura entre las diez localidades más contaminadas del mundo, según la lista elaborada por el Instituto Blacksmith.

En este contexto no ha sido posible implementar una política para mejorar la habitabilidad. Si bien, al iniciar su gestión, el alcalde Clemente Quincho Páñez presentó la situación de vivienda de La Oroya al Relator de las Naciones Unidas, Miloon Kothari, y empezó a trabajar con el Comité de Campaña para una Vivienda Adecuada con la participación de dos regidores, luego tomó partido por la Doe Run, se retiró del Comité de Campaña y se distanció de los procesos de concertación, a pesar de que se le presentaron oportunamente propuestas de trabajo coordinado y de solución viable a la problemática de La Oroya. El municipio provincial no ha formulado ni implementado una política de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad; sólo ha efectuado trabajos menores con Doe Run, como mejorar o construir servicios higiénicos en La Oroya Antigua.

A nivel de la sociedad civil está en elaboración un plan de renovación y mejoramiento de La Oroya Antigua, para ayudar a los vecinos a sobrellevar problemas cuya solución requiere de inversiones públicas. También se han iniciado acciones de vigilancia impulsadas por la sociedad civil. Así,

un comité de coordinación formado por autoridades locales y regionales vigilará para lograr la reducción del plomo en la sangre; por su parte, el CONAM aprobó un plan de acción para mejorar la calidad del aire y la salud. El Ministerio de Salud y Doe Run suscribieron un convenio para reducir la contaminación.

Asimismo se cuenta con el perfil de saneamiento integral de La Oroya, aprobado por el gobierno regional, con el cual se podrá cubrir el déficit de los servicios de agua y desagüe desde Curipata hasta La Oroya Antigua. El proyecto se desarrollará con presupuesto proveniente de la venta de Electro Andes. A principios del 2006, Doe Run entregó la planta de tratamiento de aguas servidas Huayaymanta, capaz de procesar 32 litros por segundo, y se comprometió a concluir a fines de año la planta de tratamiento de aguas industriales.

Tambogrande

Después de un período de serio conflicto social, que remeció la región, CENTROMIN Perú decidió no aprobar el expediente presentado por la Compañía Minera Manhattan Minerales Corporation (MMC) para obtener el derecho de exploración y explotación del yacimiento minero de Tambogrande (Piura). De esta forma, se impidió una explotación a tajo abierto que, según la población, contaminaría una zona agrícola conocida por su gran producción de limones y mangos.

No obstante, hasta que no se resuelva sobre otros proyectos mineros pendientes en el valle del San Lorenzo, no puede decirse que el caso esté totalmente cerrado, tal como afirma Javier Jahnke Benavente, miembro de la mesa técnica de apoyo a Tambogrande. Manhattan cuenta con peticiones aprobadas en las zonas de Lancones y Papayo; la primera comprende 80 concesiones y 73,700 hectáreas; la segunda, 7 concesiones con 3,200 hectáreas.

Las Bambas

Las Bambas es un proyecto minero de explotación a cielo abierto de cuatro yacimientos de cobre y oro localizados en las comunidades cam-

pesinas de Chalcobamba, Ferrobamba, Sulfobamba, Charcas y Azulkaka, en el sudeste del Perú, en la provincia de Cotabambas, departamento de Apurímac, a una altitud promedio de 4,600 m.s.n.m.

En agosto del 2004, la trasnacional Xstrata adquirió la concesión de los yacimientos con una área de 35 mil hectáreas (mucho mayor que el área actual de los yacimientos). Xstrata puso dos condiciones: 1) la modificación de la Ley de Minería, que daba al estado el derecho a cancelar las concesiones mineras, y 2) la concesión de áreas adicionales que favorezcan a las empresas mineras. El 27 de marzo del 2004, se modificaron los artículos 25 y 59 de la Ley de Minería. Además de Xstrata, en la operación minera participan el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Americana de Inversión (CAI).

La explotación, la descarga de residuos mineros, el consumo de agua y el uso de energía hidráulica, se harán en el mismo lugar. El mineral extraído será enviado por fajas transportadoras a los molinos o trituradores, y luego, por bandas, a la concentradora para su tratamiento por flotación con sustancias químicas y obtener los concentrados de cobre. Estos concentrados serán procesados por lixiviación (con cianuro de sodio y otras sustancias químicas), generando residuos metálicos tóxicos que requieren la instalación de una planta de tratamiento de agua residual; en caso contrario, serán lanzados a los ríos.

Es posible que el proceso de concentración del mineral se haga en otra población más accesible a los medios de transporte, hasta donde el concentrado, mezclado con agua, se transportaría por electroductos y mineraloductos. Luego, el mineral será sometido a un tratamiento para eliminar el agua y disminuir los costos de transporte. El mineral sólido, será transportado a un puerto de la costa, recorriendo más de mil kilómetros a través de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica e Ica. La inversión total se estima en 1,500 millones de dólares para una producción proyectada de 250 mil toneladas anuales de concentrado de cobre, que elevará en 25% la producción nacional de este metal.

Hasta fines de julio del 2005 se habían completado 32,500 metros de perforaciones y faltaban 17,500 metros (Chalcobamba y Sulfobamba) para

completar el programa confirmatorio de exploración. Xstrata afirma en su informe parcial del 2005 que los resultados preliminares son positivos para Ferrobamba, pero no dicen nada sobre el yacimiento de Charcas y las nuevas áreas exploradas. Se ha completado la construcción del campamento minero para 300 personas, entre empleados y contratistas.

A Xstrata le urge avanzar y empezar la etapa de explotación lo más rápido posible. El rápido crecimiento industrial de China y la India han generado un “superciclo” de la demanda por minerales. Según los expertos, el precio récord de los minerales durará hasta el 2014. El precio del cobre se elevó a US\$ 1.75 la libra, un aumento del 21% comparado con el 2004 (The New York Times, 25/8/2005).

Según el ex ministro Pedro Pablo Kuczynski, Xstrata adquirió La Bambas por US\$ 121 millones (La República, 13 de octubre del 2004), pero el contrato indica 30 millones menos, según consigna el reporte anual de Xstrata para el año 2004. En realidad, fue una adquisición de US\$ 91 millones, de los cuales Xstrata puso una inicial de US\$ 45.5 millones (el llamado fideicomiso para las provincias de Grau y Cotabambas). Kuczynski también dijo que Las Bambas generaría más de 20 mil puestos de trabajo, afirmación inverosímil porque corresponde aproximadamente al total de trabajadores de Xstrata en el mundo (Xstrata plc HSEC Report 2003, pag. 4).

Según el contrato, sólo después de cuatro años de explotación, Xstrata pagará al Estado una regalía del 3% de las ventas totales; en otras palabras, por los primeros 4 años, la trasnacional no pagará impuestos sobre sus beneficios.

Impacto en la salud humana: Comunidades de más de 20 distritos eventualmente serán desplazadas. Las zonas altas de los 4 yacimientos sirven directa o indirectamente como fuente de agua a las aguas superficiales de consumo. El dióxido de azufre, el dióxido de carbono y los metales finos dispersados en el aire en forma de polvo como resultado de las operaciones de la mina, contaminarán inevitablemente la nieve y los lagos de las zonas altas de Cotabambas y Grau. En consecuencia, las

lluvias impactarán las fuentes de agua potable (ríos y manantiales), la agricultura y la ganadería.

Impacto en el ecosistema: Las zonas altas de Cotabambas y Grau son el sostén de plantas y animales indispensables para la supervivencia de los pobladores. La bioacumulación de contaminantes procedentes de la mina (SO₂, CO₂, arsénico, etc.) tiene un potencial alto de destruirlos. La fauna se extinguirá gradualmente, lo mismo que la vegetación de las alturas, con el consecuente cambio climático ya observado en los cerros aledaños a La Oroya, Tintaya, etc. La erosión de los suelos debido a los químicos que contienen los relaves, la quema de árboles y la deforestación, la erosión de sedimentos y rocas a causa de las explosiones y los residuos tóxicos en general no sólo contaminarán el agua subterránea sino crearán agua ácida de mina que terminará en las fuentes fluviales.

La población de Grau y Cotabambas no ha recibido información completa y adecuada sobre el impacto a la salud y al medio ambiente de un proyecto de esta envergadura. No dijeron que habría una masiva dislocación y deterioro de sus vidas. Xstrata no hizo un análisis científico de los riesgos a la salud humana y la biodiversidad, no tiene un estudio de impacto ambiental, no dijo que forzosamente habrá un desplazamiento de los campesinos, no habló de la destrucción de sus viviendas y cultivos, ni de la contaminación de las aguas.

Majaz

En la provincia de Huancabamba (departamento de Piura), la empresa minera inglesa Majaz viene ejecutando trabajos de exploración, a través del proyecto denominado Río Blanco, en el cerro conocido como Pan de Azúcar, en busca de cobre, oro y tungsteno. La labor minera ha despertado la preocupación de los campesinos de la región, pues en la zona de exploración nacen los ríos Canchis, Namballe, Chinchipe y Marañón (tributarios de la cuenca amazónica), cuyas aguas pueden ser contaminadas por los relaves.

El 22 de abril del 2004, miles de comuneros decidieron tomar el campamento instalado por Majaz en la zona conocida como Cerro Negro. La

acción produjo alrededor de diez heridos entre los comuneros; uno de ellos, Humberto Herrera, de gravedad, quien posteriormente murió por la gravedad de sus lesiones. Asimismo, en esa fecha, unos 1,500 ronderos de la provincia de San Ignacio (Cajamarca) decidieron tomar el helipuerto construido por la empresa en la localidad de Namballe, desde donde trasladaba sus equipos, insumos y personal hacia el distrito de Carmen de la Frontera, en la provincia de Ayabaca. Días después, el 25 de abril, en la comunidad de Yanta (Ayabaca), los comuneros quemaron un lote de paquetes escolares que la minera pretendía repartir para ganar su apoyo.

Las protestas fueron resultado de la prepotencia de Majaz, que inició sus actividades sin cumplir los Decretos Supremos 021, 022 y 023, en lo relacionado con el impacto ambiental, ni la Resolución Ministerial 096, que aprueba el reglamento de consulta y participación ciudadana, lo que hoy se conoce como “licencia social”. De acuerdo a un informe de la Defensoría del Pueblo, hecho público el año 2006, la empresa no había obtenido la aprobación de dos tercios de la asamblea comunal para iniciar exploraciones.

A pesar de esas y otras manifestaciones contrarias, la empresa siguió sus operaciones.

Se constituyó entonces una mesa de diálogo, encabezada por el viceministro de Minas Rómulo Mucho, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y representantes de la Iglesia Católica, para hacer posible el diálogo entre la minera y los ronderos. Las conversaciones fueron irregulares y estuvieron rodeadas de tensión. A pesar de ello, el diálogo siguió y la situación tirante que se vivía en las afueras del campamento minero de Majaz se disipó cuando, luego de varios días, los ronderos se retiraron. Sin embargo, la exigencia de que Majaz se retire de la zona se radicalizó y se convirtió en la principal bandera de lucha.

Un informe preliminar elaborado por investigadores de la Universidad de Texas sobre el daño potencial a la biodiversidad de la zona, reveló que el proyecto minero Río Blanco, de Majaz, afectará el medio ambiente sobre todo por el método de tajo abierto que se utilizaría.

Ante la desestimación de los hallazgos de la Defensoría del Pueblo y los cuestionamientos al estudio de la Universidad de Texas, tres municipios distritales de la zona, Ayabaca, Pacaicampa y Carmen de la Frontera, convocaron a una consulta vecinal para que sus respectivas poblaciones se pronuncien sobre si desean o no actividad minera en las zonas donde viven. La consulta se realizó el 16 de setiembre del 2007, y en ella más del 90% de los electores rechazaron la actividad minera.

Luego de la consulta se reinstaló la mesa de dialogo, suspendida diecisiete meses atrás por el Gobierno de Toledo, firmándose un acta de entendimiento de cinco puntos que incluía la constatación de las presuntas operaciones ilegales de Majaz. La siguiente reunión fue fijada para el 2 de diciembre del mismo año. Sin embargo, las conversaciones entre el gobierno y los pobladores se congelaron nuevamente y el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú, que agrupa a las autoridades que se oponen al proyecto minero Río Blanco, convocó para la quincena de enero a una nueva reunión que permita retomar el proceso de diálogo que ponga fin a este conflicto.

Cerro de Pasco

Los antecedentes histórico urbanísticos de Cerro de Pasco se remontan al Virreynato. Desde su origen fue una ciudad vinculada a la actividad minera, que le brindaba sustento económico, aunque también era el principal enemigo de la calidad medioambiental. Inicialmente la ciudad fue una colección de pequeños asentos mineros y durante siglos pudo coexistir con dicha actividad ya que el impacto de la minería sobre el entorno urbano fue limitado. Sin embargo, a principios del siglo XX, cuando la actividad minera fue monopolizada por la empresa norteamericana Cerro de Pasco Corporation, y sobre todo cuando se cambió la modalidad de explotación de socavones a tajo abierto, el impacto sobre la ciudad se hizo cada vez más peligroso avanzando progresivamente la frontera del tajo en desmedro de la ciudad, llegando en la década del 70 a plantear la erradicación completa del centro de la ciudad, el llamado barrio de Chaupimarca, iniciándose en 1971 el traslado progresivo de la población a la ciudad de San Juan Pampa.

En 1973 el Gobierno Militar de Juan Velasco Alvarado expropió el complejo minero y creó la empresa pública CENTROMIN. Años después, cayó la rentabilidad de la actividad minera y se detuvo el avance de la frontera del tajo, y en 1981 se aprobó el Plan H, que fijaba la línea de cresta final y de seguridad del tajo abierto, dándole un respiro a la ciudad agredida. Se propuso un programa de reacondicionamiento de la ciudad y se encargó al Instituto Nacional de Desarrollo Urbano que elaborase una propuesta³⁷.

En la década de los 90, con la implementación de políticas neoliberales en el país, se privatizó CENTROMIN, asumiendo la propiedad y la gestión la empresa minera Volcán S.A.A. A partir del año 2000, los precios de los minerales subieron considerablemente y nuevamente se hizo económicamente rentable explotar el subsuelo de la ciudad y del barrio de Chaupimarca, específicamente. Así, el 19 de diciembre del 2006 la empresa presentó a la Municipalidad Provincial de Pasco el Plan L, que comprendía la reubicación de esta zona de la ciudad para explotar recursos de plata, plomo y zinc sobre los que está asentada³⁸. El Plan abarca una extensión de 3.5 km. de vías, afectando buena parte de la ciudad de Cerro de Pasco, y la empresa solicitó una ampliación de su explotación en una extensión de 11.4 hectáreas, de las cuales solamente 4.7 hectáreas contienen minerales, 2.6 hectáreas corresponden al sector seguridad y 4.1 hectáreas, a áreas verdes. El Plan no incluye ningún programa de desarrollo social, ni diseños de tránsito urbano adecuado ni tampoco considera proyectos industriales.

37 Para lo cual se suscribió un convenio entre dicha institución, el Concejo Provincial de Cerro de Pasco y CORDEPASCO.

38 Chaupimarca se encuentra asentada sobre un yacimiento con 12 millones de toneladas de mineral.

14 Privatizaciones

50 m: El Gobierno debería proceder con la mayor cautela en relación con la privatización de la vivienda, en particular de los servicios esenciales de agua, saneamiento y electricidad, para garantizar que no se comprometan los derechos humanos de los residentes del Perú, en particular los de las mujeres y los pobres.

En los últimos años, el Estado ha venido asumiendo las políticas de saneamiento impulsadas por organismos internacionales, como el BID y el Banco Mundial, referidas a la participación del sector privado en la operación de las Empresas Prestadoras de Saneamiento (EPS). Desde la sociedad civil, el comité de la Campaña por el Derecho a una Vivienda Digna piensa que el Estado no ha procedido con la debida diligencia. Al contrario, ha habido una tendencia a demorar las inversiones necesarias para ampliar o mejorar el acceso al derecho humano fundamental al agua, a pesar de contar con los fondos requeridos por vía de créditos y donaciones. Es posible que se haya pretendido generar artificialmente malestar en la población a fin de promover políticas privatistas; en todo caso el Estado puso por delante el afán de imponer determinadas políticas, en lugar de atender la urgencia de los más pobres de tener acceso a un recurso esencial.

También hay signos de una voluntad política de recortar la participación de los usuarios en la gestión de las EPS, contrariando la transparencia y apertura que exige el debate sobre las políticas públicas de saneamiento. Todo esto hace dudar si la prioridad del Estado es garantizar los derechos humanos de los sectores más vulnerables o si, por el contrario, consiste en reducir los riesgos de la empresa privada y asegurarle un alto margen de utilidad sin exigir la inversión requerida para ampliar el servicio.

Experiencias de países latinoamericanos como Bolivia, Argentina y Uruguay, demuestran que los procesos privatistas no están exentos de problemas, en particular el alza de las tarifas, la dificultad del acceso al agua para los sectores más pobres, que no generan rentabilidad a las empre-



sas, y la insuficiente inversión para mejorar el servicio. Tales experiencias deberían sugerir al Estado peruano proceder cautelosamente con respecto a la privatización de los servicios de saneamiento.

Los intentos de privatización de las EPS en nuestro país datan del gobierno de Fujimori. En 1994 se estuvo a punto de privatizar SEDAPAL, la EPS más grande, que brinda el servicio en la capital del país. Hubo tres postores precalificados, pero la mala situación económica de la empresa no la hacía tan atractiva para el sector privado. En los años siguientes se ejecutó un agresivo programa de inversiones que mejoró la situación de la empresa; pese a ello, la privatización no tuvo lugar por ser contraria a la opinión pública mayoritaria. En el gobierno de Toledo se reinicia el intento de concesionar el servicio mediante la política seguida por PROINVERSIÓN en alianza con algunos alcaldes.

El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 contempla entre sus principios “promover alianzas público privadas” y, en su Objetivo Específico 02, “promover la participación del sector privado” en las empresas de saneamiento. El plan establece la concesión como una de las fórmulas de participación del sector privado en las EPS, definiéndola como el contrato por el cual se concede a un operador privado el derecho a explotar el servicio de saneamiento por un período de 20 ó 30 años, asumiendo la totalidad del riesgo comercial y los costos de operación e inversión.

La demora en la ejecución de inversiones ha ocurrido en el caso de SEDAPAL, que cuenta con crédito externo aprobado para la ejecución del proyecto Marca II, diseñado para incrementar las reservas de agua de Lima, ya casi agotadas. Algo similar ocurrió en el caso de Tumbes, donde el Estado había acordado con la agencia alemana KfW un crédito de 8.1 millones de euros y una donación de 9.4 millones de euros, monto que no fue utilizado a pesar de que hubiera permitido resolver gran parte del déficit de agua potable de la región. En vez de eso, tres alcaldes provinciales y PROINVERSIÓN lograron la anuencia de la población y concesionaron el servicio a la trasnacional LATINAGUAS, a través de la empresa Aguas de Tumbes S.A., suscribiendo un contrato que no cumple el Plan Nacional de Saneamiento con respecto a que el operador privado asume “la totalidad del riesgo comercial y los costos de operación e inversión”; al

contrario, el contrato establece que, en el período inicial, será el Estado el que financie las inversiones, utilizando para ello los fondos de KfW, que ya estaban disponibles, más una contrapartida de US\$ 4 millones. Para la empresa Aguas de Tumbes S.A., se trata de una operación de riesgo cero, pues además el Estado asume todo el pasivo de la empresa municipal EMFAPA Tumbes y procede a su liquidación.

Los resultados no han sido satisfactorios. La empresa, concesionada desde septiembre del 2005, no ha mejorado el servicio. Si bien aún no ha habido alza de tarifas, no se descarta que ocurra pronto. Se ha presentado una serie de problemas como la rotura continua de tuberías, que en marzo del 2007 dejó sin servicio a más de 70 mil pobladores. Los problemas han movido a diversos actores regionales a cuestionar la concesión, entre ellos el Gobierno Regional de Tumbes, que denunció a la empresa por atentar contra la vida y la salud de la población y repudió las estipulaciones del contrato en relación con el abastecimiento del agua. Similar fue la posición de la Asociación de Municipalidades de Tumbes. El jefe de la oficina de la Defensoría del Pueblo en la región, William León, observó que las metas de cobertura de agua y desagüe son muy bajas.

Otro caso en el cual se intentó una concesión es el de la empresa SEDAM Huancayo. El proceso fue abierto por la municipalidad de la provincia, mediante el Acuerdo de Consejo N° 118 (noviembre del 2003), que autorizó al alcalde a ampliar el convenio de asesoramiento con PROINVERSIÓN y lograr el financiamiento de 116 millones de dólares como préstamo del BID. Esta decisión fue ampliamente rechazada por la población, al punto que, en el proceso electoral del 2006, 17 partidos políticos que postulaban al municipio suscribieron un “acta de compromiso de honor en defensa del derecho humano al agua potable”, uno de cuyos puntos preveía la anulación de la concesión de SEDAM Huancayo. Este acuerdo fue precedido por un largo proceso de movilización y organización de los pobladores y los trabajadores de la empresa. En febrero del 2006 el nuevo Concejo Municipal anuló los acuerdos de la gestión anterior referidos a la concesión de la EPS.

Los casos reseñados demuestran claramente que la política de privatización o concesión no cuenta con la licencia social necesaria.

El gobierno actual ha dado señales ambiguas con respecto a su política en este ámbito. Por un lado, impulsa el programa Agua Para Todos, que ofrece ampliar la cobertura del servicio de agua hasta llegar a los 2.5 millones de personas en el año 2011. Además, promueve la conformación de la Mesa de Concertación por el Agua, con la participación de altos funcionarios públicos y organizaciones sociales. Lamentablemente, problemas internos que afectan a uno de los funcionarios promotores de la iniciativa la han paralizado.

Al mismo tiempo el gobierno actual ha dado signos de encaminarse hacia una política favorable a la concesión de las EPS. Indicio de ello es el nombramiento en altos cargos del sector de saneamiento de funcionarios que, en el gobierno anterior, formaban parte del equipo de PROINVERSIÓN, activa promotora de la concesión de las empresas municipales de agua.

También apuntan en la misma dirección las iniciativas legislativas que limitan la participación de la sociedad civil en el directorio de las EPS. Según la Ley 28870, aprobada en el Congreso anterior y promulgada por el actual Gobierno, la sociedad civil y los gobiernos regionales tienen participación directa en el directorio de las EPS. Sin embargo, el 19 de agosto del 2006, sólo 8 días después de promulgada la ley, el ministro de Vivienda participó en el Forum Nacional de Entidades Prestadoras de Servicio de Saneamiento, celebrado en Tacna, cuya declaración pide “que en la conformación de los directorios se elimine la participación de los gobiernos regionales y la sociedad civil”. Después del evento el Ministerio emitió el D. S. 043-2006, que efectivamente mediatiza la elección de dichos representantes al confiar su designación a los alcaldes. Luego el Ministerio se rectificó y derogó dicho decreto, emitiendo en su lugar el D. S. 010-2007, según el cual los gobiernos regionales, los colegios profesionales y las cámaras de comercio eligen a sus representantes ante los directorios de las EPS.

Cabe preguntarse, a partir del informe del Relator Especial de Naciones Unidas, si estas idas y venidas de la política de saneamiento corresponden o se oponen a la recomendación de “proceder con la mayor cautela” en relación con la privatización del servicio de agua y saneamiento a fin de

no comprometer los derechos humanos de los pobladores, en particular de los sectores más vulnerables.

Por otro lado, el Plan Nacional de Derechos Humanos promulgado durante el Gobierno anterior, en la sección referente al derecho a la vivienda, prevé la promoción de programas dirigidos a la ampliación del suministro básico de agua y alcantarillado, así como la atención de las viviendas situadas en zonas de alto riesgo, precisamente aquellas que tienen más dificultades para acceder al servicio. Asimismo prevé entre sus acciones “garantizar el abastecimiento de agua continuo y suficiente para uso personal y doméstico”, de acuerdo con las directrices de la OMS.

Por último, se debe destacar que en estos años la sociedad civil ha impulsado una serie de experiencias de participación comunitaria en la administración de los servicios de saneamiento, tal como ocurre con los Comités Vecinales de Agua Potable (COVAP). De igual forma, en el abortado proceso privatizador de Huancayo, se pudo apreciar que “los habitantes apuestan por una empresa competitiva, con auténtica participación ciudadana”. Asimismo los trabajadores de SEDAM Huancayo, organizados en la FENTAP, vienen promoviendo la alternativa de asociación “público-público” con empresas públicas prestadoras del servicio en Argentina y Brasil.

III Anexos

1. Instituciones a las que se solicitó información:

- Consejo Nacional de Derechos Humanos
- Instituto Nacional de Defensa Civil
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- Municipalidad Distrital de Belén
- Municipalidad Metropolitana de Lima
- Municipalidad Provincial de La Oroya

2. Personas entrevistadas:

- Alfredo Pérez Galeno, asesor del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
- Alfredo Zerga, jefe del proyecto Ciudades Sostenibles, del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).
- Arrendatarios de la señora Rosa Valdivieso, propietaria de un solar deteriorado y arrendado a doce familias, con intenciones de remodelación.
- Carlos Bruce, congresista de la República, ex ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el gobierno del presidente Alejandro Toledo.
- Carlos Campana, director nacional de Vivienda en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Carlos Franco Pacheco, especialista en temas de agua.
- César Lama More, jefe del equipo técnico del programa Mejorando Mi Pueblo, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Daniel Camargo, presidente de la junta vecinal del jirón Junín (Barrios Altos, Lima) e inquilino de una quinta.
- Gilberto Romero, director del Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES).

- Javier Mujica, representante de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos.
- Magno Ayala, dirigente de la Asociación de Damnificados del Asentamiento Humano 9 de Octubre (ADIA).
- Mario Palomino, gerencia municipal de Desarrollo Urbano, Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Nora Chacón, funcionaria del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ricardo Conde, gerente municipal de la Municipalidad Distrital de El Agustino.
- Rocío Esquivel, departamento legal de EMILIMA, Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Javier Vidalón, Asesor Legal de la Gerencia Municipal de Desarrollo Urbano, Municipalidad Metropolitana de Lima.

